2017년도 연구용역보고서

외국의 비용추계 제도 비교연구

- 2017. 12. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서, 보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며, 국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

전주열 · 강주영
박준선 · 장철준

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

<제목 차례>

1. 서론 ····· 1

가. 연구의 목적 및 범위 ····· 1

나. 우리 비용추계 제도의 제도적 의의 ····· 2

1) 법률상 근거 ····· 2

2) 하위 법령: 국회 규칙 ····· 4

2. 미국 ····· 8

가. 미국 비용추계 제도 ····· 8

1) 제도 의의 ····· 8

2) 추계 주체(조직, 권한) ····· 10

3) 주요 관련 법령 ····· 13

나. 미국 비용추계 실제 ····· 14

1) 비용추계 방법 일반 ····· 14

2) 비용추계의 대상 ····· 16

3) 비용추계의 범위 ····· 16

4) 비용추계의 유형 ····· 16

5) 비용추계서의 구성 ····· 17

다. 미국 비용추계 제도의 시사점 ····· 20

1) 비용추계제도의 실질화 전제 ····· 20

2) 예산과정 주도권 확보를 위한 의회 의사절차의 확립 ····· 21

3) 예산결의안에 대한 헌법적 문제제기 ····· 21

3. 캐나다 ····· 24

가. 캐나다 비용추계 제도 ····· 24

1) 제도 의의 ····· 24

2) 추계 주체(조직, 권한) ····· 24

3) 주요 관련 법령 ····· 24

나. 캐나다 비용추계 실제 ····· 25

1) 개관 ····· 25

2) 비용추계 사례 검토 ····· 27

다. 소결 ····· 36

4. 호주 ····· 38

가. 호주 비용추계 제도 ····· 38

1) 제도 의의 ····· 38

2) 추계 주체(조직, 권한) ····· 38

3) 주요 관련 법령 ····· 38

나. 호주 비용추계 실제 ····· 39

1) 개관 ····· 39

2) 비용추계 사례 검토 ····· 39

다. 소결 ····· 42

5. 영국 ····· 43
가. 영국 비용추계 제도 ····· 43
1) 제도 의의 ····· 43
2) 추계 주체(조직, 권한) ····· 43
나. 영국 비용추계 실제 ····· 43
1) 개관 ····· 43
2) 비용추계 사례 검토 ····· 44
다. 소결 ····· 50
6. 독일 ····· 51
가. 개설 ····· 51
나. 입법평가의 실시 ····· 51
1) 입법평가 실시기관 ····· 51
2) 입법평가 관련 법령 ····· 52
다. 입법평가의 내용 ····· 52
라. 입법평가의 실제 ····· 54
1) 대상과 의의 ····· 54
2) 주요 내용 ····· 55
3) 비용추계 ····· 56
7. 오스트리아 ····· 59
가. 연혁 ····· 59
나. 입법평가 이전: 경제영향평가 ····· 59
다. 입법평가의 시행 ····· 60
1) 시행시기 ····· 60
2) 실시기관 ····· 60
라. 내용 ····· 60
1) 재정·경제적 평가의 근거 ····· 62
2) 재정·경제적 평가의 내용 ····· 62
마. 입법평가 흐름도 ····· 62
1) 입법평가의 전체 진행순서 ····· 62
2) '경제적 효과에 대한 평가'의 내용 ····· 63
8. 프랑스 ····· 65
가. 프랑스 비용추계 제도 ····· 66
1) 재정수반 법률안 제출권한 통제 ····· 66
2) 일반예산과 복지예산의 구분 ····· 68
나. 프랑스 비용추계 실제 ····· 71
1) 입법영향평가 ····· 72
2) 비용추계 실제 ····· 73
9. 결론 ····· 77
10. 참고문헌 ····· 79

1. 서론

가. 연구의 목적 및 범위

본 연구는 주요 외국의 의안비용추계제도를 비교 연구하는 것을 목적으로 한다. 우리의 의안비용추계제도에 해당하는 제도가 있는지 여부를 먼저 밝히고, 해당하는 제도가 있는 경우에는 제도적 측면과 기술적 측면을 연구하여 비교할 수 있도록 한다. 반대로 우리 제도와 같은 것이 없는 경우에는 비용추계제도가 없는 이유에 대해서 각 나라의 재정관리 제도 또는 법령에 대한 심사 제도를 근거로 설명한다.

우리나라 비용추계제도에 해당하는지 여부에 대해서는 다음과 같은 기준을 적용하였다. 첫째 법령을 대상으로 하는 분석일 것, 둘째 사전적 추계일 것, 셋째 국가재정에 대한 직접적 영향에 대한 계수적 분석일 것, 넷째 의회나 정부 등 공공부문에서 수행하는 분석일 것. 따라서 의원입법에 대해 수행되는 재정추계를 먼저 찾되 정부 입법 법령에 대한 재정 소요 점검이나 재정적 타당성 검토도 다른 조건에 맞으면 연구의 대상으로 한다. 다만 입법영향평가나 규제영향평가는 기존에 연구된 바가 많다는 점을 고려하여 본 연구에서는 깊이 다루지 않는다. 또한 공공부문에서 실시하는 것이 아닌 재정적 평가도 본 연구의 범위에서 제외한다.

이러한 목적과 범위에 따라 먼저 우리나라 비용추계 제도의 제도적 의의를 객관적으로 분석한다. 이를 위해 우리 비용추계 제도의 제도적 의의를 먼저 살피고, 이어서 주요국의 비용추계 제도에 대해 국가별로 살펴본다. ‘주요 외국’은 미국, 캐나다, 호주, 영국, 독일, 오스트리아, 프랑스로 한정한다. 연구의 순서는 법률안에 대한 비용추계 제도의 원형이라고 할 수 있는 미국의 제도부터 영미권 국가들을 먼저 살펴보고, 이어서 독일, 오스트리아, 프랑스의 제도를 연구한다.

나. 우리 비용추계 제도의 제도적 의의

1) 법률상 근거

우리 비용추계 제도는「국회법」제66조와 제79조의2에 근거를 두고 있다. 이 가운데 제79조의2가 비용추계를 의안 절차에 대해 원칙으로 정하고 있기 때문에 비용추계 제도의 직접적 근거가 된다.

제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① **의원이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는** 그 의안의 **시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한** 국회예산정책처의 **추계서 또는** 국회예산정책처에 대한 **추계요구서를 아울러 제출하여야** 한다. 다만, 국회예산정책처에 대한 비용추계요구서를 제출한 경우에는 제58조제1항에 따른 위원회의 심사 전에 국회예산정책처의 비용추계서를 제출하여야 한다.

② 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

③ **정부가** 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 **제출하는 경우에는** 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 **추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야** 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 **필요한 사항은 국회규칙으로** 정한다.

「국회법」제79조의2에서는 의안에 대한 비용추계 자료를 원칙적으로 제출하도록 규정하고 있다. 이에 따르면 “의원이 예산 또는 기금상 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우”에는 원칙적으로 그 의안이 시행되면 수반될 것으로 예상되는 비용을 추계한 ‘추계서’를 제출하여야 한다. 제1항 본문에서 ‘추계서’ 또는 ‘추계요구서’를 제출하도록 규정하고 있지만, 비용추계 제도의 취지를 강조하면 추계서 제출이 원칙이고, 법안의 시급성 등 사정으로 인해 추계서를 첨부

하지 못하는 예외적인 상황에서 ‘추계요구서’로 ‘추계서’에 갈음하도록 규정한 것으로 해석된다. 그렇지 않고, ‘추계요구서’ 제출 의무를 ‘추계서’ 제출 의무와 동일한 원칙적 비중이 있는 것으로 해석할 경우에는 ‘추계요구서’ 제출만으로 비용추계 취지가 충족되는 것으로 오해될 수 있다. ‘추계요구서’는 ‘추계서’를 목적으로 하는 것이기 때문에 제도의 취지상 원칙적으로 모든 예산·기금상 조치 수반 의안에 대해서 추계서를 제출하도록 한 것으로 해석하는 것이 타당하다.

한편 제3항에서는 정부 제출 입법안에 대해서 규율하고 있다. 정부 제출 의안에 대해서는 추계서뿐 아니라 “이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료”도 의안에 첨부하도록 규정하고 있다. 의원 발의 입법의안보다 정부 발의 입법의안에 대해 「국회법」에서 더 강한 재정통제 장치를 마련하고 있는 것으로 이해된다.

본조 제4항에서는 이에 관하여 필요한 사항을 국회규칙으로 정하도록 위임하고 있는데 이에 따라 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」이 제정되어 시행되고 있다.

「국회법」 제66조 및 제79조의2

제66조(심사보고서의 제출) ①위원회는 안건의 심사를 마친 때에는 심사경과와 결과 기타 필요한 사항을 서면으로 의장에게 보고하여야 한다.

②제1항의 보고서에는 소수의견의 요지 및 관련위원회의 의견요지를 기재하여야 한다.

③ 제1항의 안건이 **예산 또는 기금상의 조치를 수반하고** 위원회에서 수정된 경우에는 제1항의 보고서에 그 안건의 시행에 **수반될 것으로 예상되는 비용에 대하여** 국회예산정책처가 작성한 **추계서를 첨부하여야 한다.** 다만, 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

④의장은 보고서가 제출된 때에는 본회의에서 의제가 되기 전에 인쇄하거나 전산망에 입력하는 방법으로 의원에게 배부한다. 다만, 긴급을 요할 때에는 이를 생략할 수 있다.

「국회법」 제66조는 국회의 위원회와 의장 등 국회 내 기관 들 간에 법안을 비롯한 안건의 심사 과정에서 제출되어야 하는 ‘심사보고서’에 대해 규율하고

있다. 여기서 위원회는 안건 심사를 마친 때 심사경과와 결과와 필요한 사항을 의장에게 보고하도록 규정하고 있는데, 이때 안건이 “예산 또는 기금상의 조치를 수반”하고 “위원회에서 수정된 경우”에는 안건 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대해서 ‘추계서’를 첨부하여야 한다.

2) 하위 법령: 국회 규칙

「국회법」 제66조 및 제79조의2의 규정에 따라 의안의 비용추계 및 재원조달 방안에 관한 자료의 작성 등에 필요한 사항을 규정하기 위하여 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」이 제정되어 있다. 우리 비용추계 제도에 대한 구체적인 규범적 기준은 본 지침이라고 할 수 있다.

> 제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
>
> 1. **"비용추계서"라 함은** 발의·제안 또는 제출되는 **의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액(이하 "비용"이라 한다)에 관하여 추계(이하 "비용추계"라 한다)한 자료**를 말한다.
>
> 2. "재정지출"이라 함은 **국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출** 및 「국가재정법」 별표 2의 규정에 따른 법률에 의하여 설치된 **기금**(이하 "기금"이라 한다)**의 지출**을 말한다.
>
> 3. "재정수입"이라 함은 **국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세입 및 기금의 수입**을 말한다.

규칙 제2조에 따르면 ‘비용추계서’는 “의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관하여 추계한 자료”를 말한다. 여기서 ‘재정지출’이란 “국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출 및 [...] 기금의 지출”을 말하고, ‘재정수입’이란 “국가와 지방자치단체의 [...] 세입 및 기금의 수입”을 말한다. ‘추계’라는 용어 자체에 대해서는 별도로 정의하지 않고 있다. 국립국어원의 표준국어대사전[1]에 따르면 ‘추계’(推計)란

1) <http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp>, 2017년 12월 15일 최종방문.

“일부를 가지고 전체를 미루어 계산함”을 뜻한다. 즉, 우리 비용추계란 회계상 직접 세입·세출의 변동과 기금의 수입·지출 자체에 대한 계산을 의미한다.

제3조(비용추계서의 제출 범위) ①국회의원ㆍ위원회 또는 정부가 비용을 수반하는 의안을 발의ㆍ제안 또는 제출하거나 위원회에서 수정된 의안이 비용을 수반하는 경우에는 비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2015.7. 24.>

1. 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우

2. 비용추계의 대상이 국가안전보장ㆍ군사기밀에 관한 사항인 경우

3. 의안의 내용이 선언적ㆍ권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우

②제1항 단서의 규정에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 규정이 정하는 바에 따라 그 사유서를 제출하여야 한다.

규칙 제3조에서는 “회계상의 세입·세출 및 기금의 수입·지출”이라는 기준 대신 “비용 수반”이라는 개념을 사용하면서, “비용을 수반”하는 모든 의안에 비용추계서를 첨부하도록 규정하고 있다. 비용추계서를 첨부하여야 하는 범위를 국회규칙에서 다시 한 번 규정하고 있는 것이다. 비용이 경미하거나 법안의 내용이 국가적 비밀을 유지할 필요가 있는 경우와 너무 추상적이어서 추계할 수 없는 경우는 첨부의무의 예외를 인정하고 있다.

제4조(비용추계서의 작성) ①비용추계서에는 비용추계의 결과, 재정수반요인, 비용추계의 전제 등이 포함되어야 하고, 정부가 제출하는 의안의 비용추계서에는 재원조달방안에 관한 자료가 포함되어야 한다.

②비용추계서의 내용ㆍ서식 등 비용추계서의 작성에 관하여 필요한 사항은 국회의장이 규정으로 정한다.

제4조는 비용추계서의 작성 방법에 대해 규정하고 있는데, 추계의 결과, 재정수반요인 및 비용추계의 전체를 비롯한 다른 정보가 포함되어야 함을 규정하고 있고, 특히 정부 제출 의안에 대해서는 재원조달방안에 관한 자료가 비용추계서에 포함되어야 함을 규정하고 있다.「국회법」제79조의2 제3항에서는 추계서와 함께 재원조달방안에 관한 자료를 첨부하도록 하고 있는 반면, 규칙에서는 이에 관한 자료를 비용추계서에 포함시키도록 하고 있다.

제5조(비용추계의 방법 등) ①비용추계는 의안의 규정에 따라 의무적 또는 임의적으로 발생하는 비용과 하위 법령에의 위임으로 발생하는 비용에 대하여 실시한다.

②의안의 시행으로 인한 재정지출 또는 재정수입의 증감액은 상계하지 아니하고 이를 비용추계서에 각각 표시한다.

③법령·예산 및 기금운용계획에 따라 이미 비용이 발생하고 있는 경우에는 당해 의안에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다.

④비용추계의 기간은 해당의안의 시행일부터 5년으로 하되, 재정소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 한다. 다만, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다.

⑤비용추계서에는 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 비용을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이를 대신하여 비용 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다.

⑥비용추계 값의 표시 등 비용추계의 방법에 관하여 필요한 사항은 국회의장이 규정으로 정한다.

규칙 제5조는 비용추계의 구체적인 방법을 정하고 있는데, 추계는 의안의 규정에 따라 발생하는 비용 가운데 의무적으로 발생하는 비용과 임의적으로 발생하는 비용 모두에 대해 실시하고, 법률안에서 하위 법령에 위임한 사항에 대해서도 이로 인해 발생하는 비용을 추계하도록 하고 있다. 비용추계에서 제시하는 비용은 “장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 비용”을 말하며, 이를 원칙적

으로 “계량적”으로 표시하여야 한다. 다만 계량적 표시가 어려운 경우에는 “비용 측면에서 예상되는 결과” 자체를 기술할 수도 있다. 추계값의 표시를 비롯한 구체적인 추계 방법은 국회의장에게 위임되어 있다.

2. 미국

가. 미국 비용추계 제도

1) 제도 의의

미국에서 비용추계제도는 연방정부 지출에 영향을 미치는 모든 법안에 대해 당해 연도 및 향후 일정 기간 소요비용을 연도별로 예측·계산하는 작업이라 정의할 수 있다. 의회예산처의 법적 설립근거가 된 1974년 의회예산 및 지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)에 의하여, 상·하원 세출위원회를 제외한 각종 위원회들로부터 승인된 의안과 결의안의 비용을 추계하도록 제도가 마련되어 있다. 위 법의 제정은 베트남 전쟁 이후 증가한 재정적자 문제를 해소하기 위한 제도적 대책이었다 할 수 있다.

이 법은 연방의회에게 연방정부 재정지출에 대한 통제 권한을 부여하는 내용으로 이루어져 있다. 예산 절차 전반에서 정부재정에 대한 수시 통제 시스템을 구축하였다. 또한 의회가 예산절차의 주도권을 확보하는 동시에, 권한에 합당한 준칙을 통해 의회 스스로 엄격한 자기규제(self-regulation)를 실현하였다. 즉, 연방 세입세출의 적정 수준을 연방의회가 결정하고, 예산동결에 대한 통제 방법을 고안하였으며, 스스로 정한 국가 예산의 우선순위에 따라 의회 활동을 진행하면서 그에 필요한 예산 정보를 정부로부터 적극적으로 공유할 수 있게 하였다.[2)]

이러한 임무를 수행하기 위해서는 과학적 분석에 기반한 개별 법안의 예산 소요 시스템을 전문적으로 제공할 수 있는 기관의 설립이 필요하였다. 이렇게 탄생한 기관이 의회예산처(Congressional Budget Office; CBO)이다. 상·하 양원의 예산위원회는 의회예산처를 통해 제공된 비용추계를 법안 심의 과정에 첨부하도록 하였다. 의회예산처의 비용추계는 법안이 제출된 당해 회계연도부터 이후 10년 간 또는 그 이상의 기간까지 동 법안이 세입과 세출에 미치는 영향에 대한 추정치를 담고 있다. 이와 함께 비용추계는 법안 제안에 대한 부가해설, 그리고 비용추계 방식과 과정 또한 설명하고 있다.[3)]

---

2) 홍완식 외, 정부제출 법률안에 대한 비용추계 기능 강화 방안에 관한 연구, 국회예산정책처, 2009, 55쪽.

의회예산처가 비용추계를 수행하는 가장 중요한 목적은 입법절차에서 재정건전성을 확보하기 위함이다. 의회는 여러 제도를 통해 재정건전성을 지향하는 준칙을 수립하였는데, 이 재정준칙의 실행을 위해서는 입법의 정확한 재정소요파악이 필요한 것이다. 무엇보다 비용추계는 이러한 목적의 연장선에서 그 가치를 파악하여야 한다.

연방의회의 기준선전망과 예산결의안 실행은 의회 내에서 강력한 재정준칙 역할을 수행한다. 기준선전망이란 기존 법과 제도 지속을 가정한 재정소요 전망이라 할 수 있다. 또한 의회는 재정절차의 시작 단계에서 예산결의안을 합의하고, 이를 통해 각 분야별 재원 배분 및 위원회 할당액을 정한다. 이는 재정수반법안, 세출법안 등 법률안 심사 시 원칙적으로 고려하여야 할 준칙이다. 이를 넘어서는 법안의 통과를 제어하는 의사 절차상 제도적 장치 또한 마련하고 있다. 즉, 상·하원 예산위원회가 상임위원회 또는 본회의에서 법안의 심사 종료 또는 수정을 요구할 권한을 확보하고 있는 것이다. 이를 의사절차상 이의제기(point of order)라 한다.

요컨대 비용추계의 표면적 목적은, 위원회가 제안한 의안을 상·하원이 심사하는 과정에서 의원들에게 의안 처리 시 발생할 예산상 결과에 대한 정보를 제공하고, 기준선전망과 예산결의안에 기초하여 예산 규칙을 적용하기 위한 것이다. 비용추계제도는 연방의회의 연례 예산절차에서 재정건전성을 확보하기 위한 목표 차원에서 수행되는 것으로, 특별히 예산총액의 한도를 설정하는 예산결의안이 개별 입법에 대하여 실질적 통제를 가하기 위한 필수적 과정인 것이다.

구체적으로 비용추계는, 특정 입법행위가 예산결의안에서 정한 총 세출규모 및 위원회별 세출한도액을 초과하는지 여부 및 세입세출균형을 유지하는지 여부를 판단하기 위한 보조자료로 사용된다.[4] 이것이 가능한 이유는 미국의 고유한 예산절차에 있다. 예산법률주의를 택하고 있는 미국은 입법과정이 예산절차와 철저히 맞물려 진행되므로 재정건전화 목표를 달성하기 위한 비용추계의 과학적, 구체적 역할이 가능한 것이다. 즉, 내용상 아무리 좋은 법안도 예산상 재정상황이 허락하지 않는다면 입법이 불가능하도록 제도를 설계하였기 때문에,

3) 홍완식 외, 위의 책, 55쪽.
4) 임명현, 법안비용추계제도 활성화 방안, 법제, 2005.

법안 시행 이후의 재정소요 예측이 매우 중요해지는 것이다. 물론 긴급법안이나 재정수반 없는 법안, 그리고 PAYGO준칙에 따른 법안에는 예외가 존재한다.

따라서 의회의 법안 심사 시에 의회예산처에서 작성한 비용추계를 첨부할 의무가 강제된다. 이는 구체적으로 예산결의안 통과(매년 4월) 이전 발의된 법안으로서 새로이 입법될 법안에 의하여 발생하는 재정소요를 파악하기 위한 것이다. 예산위원회는 법안이 상임위원회를 통과하여 본회의에 회부할 때 제출한다. 다만, 수권법안이 아닌 세출법안(appropriation bill)은 비용추계 대상 아니므로, 비용추계서가아닌 다른 방식, 즉 재정소요점검(scorekeeping) 방식을 통해 재정건전성을 확보하게 된다. 또한 위원회를 통과한 법안이라도 향후 본회의 이전, 혹은 본회의 당시에 조정(reconciliation) 과정 등을 통해 얼마든지 그 내용이 변할 수 있다. 이렇게 법안 수정을 통해 내용 변동이 발생할 경우에도 변동에 대한 추계를 다시 실시하여 그 추계값에 변화를 주게 된다.

연방의회에서는 비용추계와 더불어 재정소요점검또한 예산규칙의 실효성을 확보하기 위한 중요한 수단으로 기능하고 있다. 이는 신규 법률안이 재정에 미치는 영향을 점검하는 것으로서, 구체적으로 기존 기준선전망에다 새로이 입법되는 모든 법률안에 대한 비용추계를 합산한 것으로 볼 수 있다. 세출법안은 비용추계 대상이 아니므로, 세출법안 심사 중 재정소요점검을 통해 점검하게 된다.

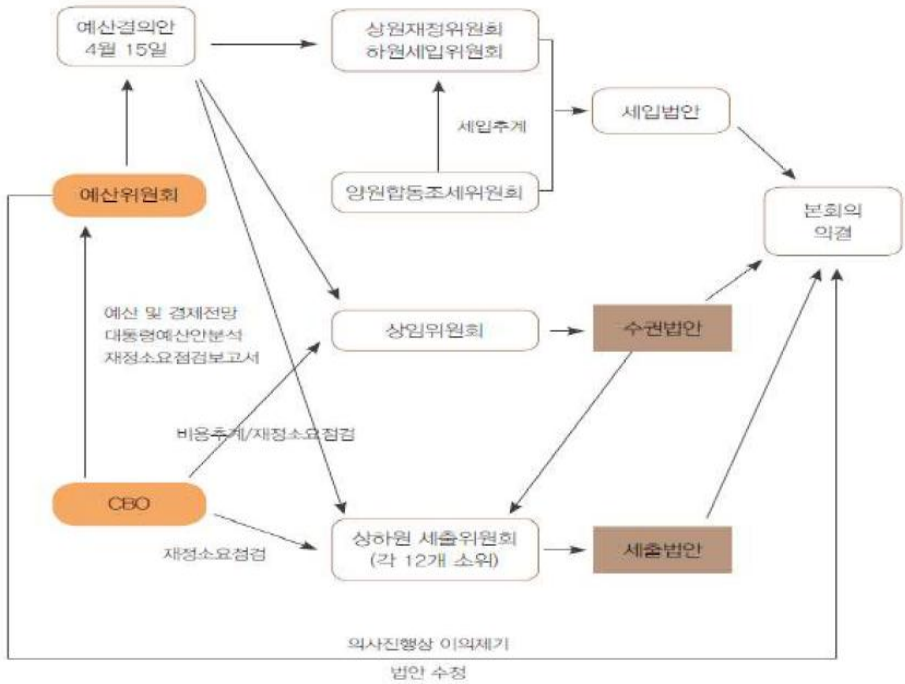
2) 추계 주체(조직, 권한)

예산과정과 법안심사 과정에서 비용추계는 의회예산처(Congressional Budget Office)가 담당한다. 의회예산처는 실행 가능한 정도에서 상원과 하원의 모든 상임위원회에 보고되는 법률안 및 결의안에 대해 비용추계와 재정소요점검을 실시·제출한다. 초기 의회예산처는 각 주와 지방정부로부터 제안된 법안의 소요비용을 추계하였고, 1995년의 Unfunded Mandates Reform Act 제정 이후에는 민간부문 부담 비용까지 추계하여 왔다.[5] 최근에는 동태추계(dynamic scoring)를 의무화 하는 하원의 의사규칙(House Rule)이 제정되면서, 주요 법안에 대하여

5) 홍완식 외, 앞의 책, 55쪽.

주요 거시경제변수 변화를 고려한 20년간의 예산효과 추계치를 제공한다. 2016

CBO의 비용추계 및 재정소요점검 과정



* 출처: 국회예산정책처, 미국의 재정소요점검제도 도입방안 연구, 2010.

년 현재 CBO의 비용추계인력은 45~50명 수준이며, 점점 규모가 확대되어 갈 것으로 예상된다.[6)]

의회예산처가 매년 가장 먼저 하는 일은 1월에 기준선 전망을 발표하는 것이다. 구체적으로는 『기준선 예산과 경제예측(Baseline Budget and Economic Projections)』이라는 보고서를 발간하여 상원예산위원회와 하원예산위원회에 보고하게 된다. 여기에는 당해 연도 기준 시점 이후 경제에 대한 전망과 현행 예산 관련 법률을 기준으로 예산전망치가 수록되어 있다.

6) 국회예산정책처, 미국 공무국외출장 결과보고서, 2016.6.

이후 매년 3월에는 대통령으로부터 제출받은 예산안에 대하여 이를 분석하는 보고서를 상·하원 예산위원회에 제출한다. 즉, 『대통령 예산안 분석(Analysis of the President's Budget)』이라는 이름의 보고서를 발간한다. 여기에서는 대통령 예산안과 의회예산처의 추계를 비교하게 된다.

이후 의회예산처는 연방의회가 예산결의안, 새로운 법률의 통과, 의사진행이 의제기 등의 과정에서 본격적인 활동에 들어가게 되는데, 구체적으로 법안비용추계 보고서와 재정소요점검 보고서를 제공한다. 비용추계는 의안으로 상정된 법률안에서 기본적으로 이후 5년 동안 발생하는 지출을 추계한 것이다. 매년 8월 중순에는 기존의 기준선 전망을 갱신하고, 새로운 회계연도가 시작되는 10월 1일 이후 의회예산처는 강제집행보고서를 발간한다.

의회예산처의 조직은 다음과 같다.

○ 처장실(Office of the Director): Keith Hall 처장 (2015.4. ~ 현재)
○ 예산분석과(Budget Analysis Division): 기준선전망, 비용추계, 대통령 예산안 분석, 월례 예산리뷰, 예산대안, 재정소요점검, 재정비수반 세출승인 및 만료 수권법 수집
○ 재정분석과(Financial Analysis Division): 연방정부 재정분석, 재정가치평가, 모델링, 재정변수예측
○ 보건, 은퇴 및 장기분석과(Health, Retirement, and Long-Term Analysis Division): 건강보험 및 사회보장 제공 메디케어, 메디케이드 관련 연방정책 분석, 장기 예산분석
○ 거시경제분석과(Macroeconomic Analysis Division): 경제예측
○ 경영, 운영 및 정보서비스과(Management, Business, and Information Services Division): 인사, 재무, 정보기술, 도서관, 설비 등 행정지원업무
○ 미시경제연구과(Microeconomic Studies Division): 연방예산 및 경제에 관한 다양한 주요정책 및 프로그램 연구
○ 국가안보과(National Security Division): 국방예산, 보훈 및 국토안보 관련 정책 이슈 분석
○ 세제분석과(Tax Analysis Division): 장래 연방 세입 예측, 세법변동효과 점검

3) 주요 관련 법령

1974년 의회예산법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)

제308조 [2 U.S.C. 639] (a) 새로운 예산권한을 주는 입법 또는 수입이나 조세지출의 증감을 가져오는 입법에 관한 보고

(1) 새로운 예산권한(잠정결의안에 따른 세출 제외)을 제공하거나, 한 해 혹은 여러 해의 회계연도에 걸쳐 수입 또는 조세지출 증감을 초래하는 법안 또는 합동결의안에 대하여 각각의 본회의에 보고할 때, 그 법안과 합동결의안에 대한 심사보고서는 CBO의 처장과 협의한 후에 준비된 다음 내용을 포함하여야 한다. 또한 각각의 본회의에 심사보고되지 아니한 위원회의 수정보고안이 있는 경우 CBO의 처장과 협의한 후에 준비된 다음 내용을 포함하여야 한다.

(A) 가장 최근에 합의된 해당 회계연도(또는 복수 회계연도)에 대한 예산결의안에 의거하여 제302조 제(b)항에 따른 할당액과 위의 의안에 따른 수준과 비교

(B) 심사보고서가 작성되기 전, 시의 적절하게 정보가 제공될 수 있다면 현행법 하에서 해당 회계연도(또는 복수 회계연도) 그리고 후속하는 4회계연도 동안의 예산권한, 지출, 수입, 또는 조세지출 수준에 위의 의안이 영향을 미치는 정도에 대한 CBO의 전망

(C) 심사보고서가 작성되기 전, 시의 적절하게 정보가 제공될 수 있다면 위의 의안에 따라 주와 지방정부에 지원하는 새로운 예산권한의 수준에 대한 CBO의 추계

(2) 양원협의회 심사보고서가 각각의 본회에 제출되고, 이 심사보고서 또는 심사보고서에 있는 내용으로서 법안 혹은 공동결의안에 대한 기술적 불일치가 발생한 경우 이에 대해 양원협의회 의원들에 의해 제안된 간사 공동의견서에 포함된 수정내용이, 해당 회계연도(또는 복수 회계연도) 동안에 새로운 예산권한을 부여하거나(잠정결의안에 따른 세출 제외) 수입의 증감을 가져올 때마다, 이 양원협의회 심사보고서의 내용에는 가능한 한 위 제(1)호에 기술된 정보를 포함하여야 한다. 만약 해당 정보가 심사보고서 제출 시까지 제공되지 않는 경우, 위원회는 그러한 양원협의회 심사보고서에 대한 본회의 심사 이전에 가능한 한 빨리 해당 정보를 제공하여야 한다.

제402조(의회예산처의 분석)

의회예산처장은 실행 가능한 한도에서 하원 또는 상원의 위원회(세출위원회는 제외)에서 보고된 의원의 법안이나 결의안 각각을 위하여 준비하고, 이 위원회에 아래의 자료를 제출하여야 한다.

(1) 그 법안이나 결의안 시행에 소요되는 비용추계, 그것이 효력을 발하는 회계연도 및 이후 4회계연도 각각에 대한 추계 및 추계의 근거자료

(2) (1)호의 비용추계와 그 위원회 또는 연방기관이 작성한 비용추계가 가용하다면 비용추계의 비교

(3) 그 법안이나 결의안에 포함된 연방재무약정 설정을 위한 각각의 방법에 대한 설명이 보고서가 제출되기 전에, 위원회에 추계, 비교, 설명이 시의적절하게 제출되는 경우 제출된 추계, 비교, 설명은 이 법안과 결의안에 첨부하는 보고서에 포함되어야 한다.

나. 미국 비용추계 실제

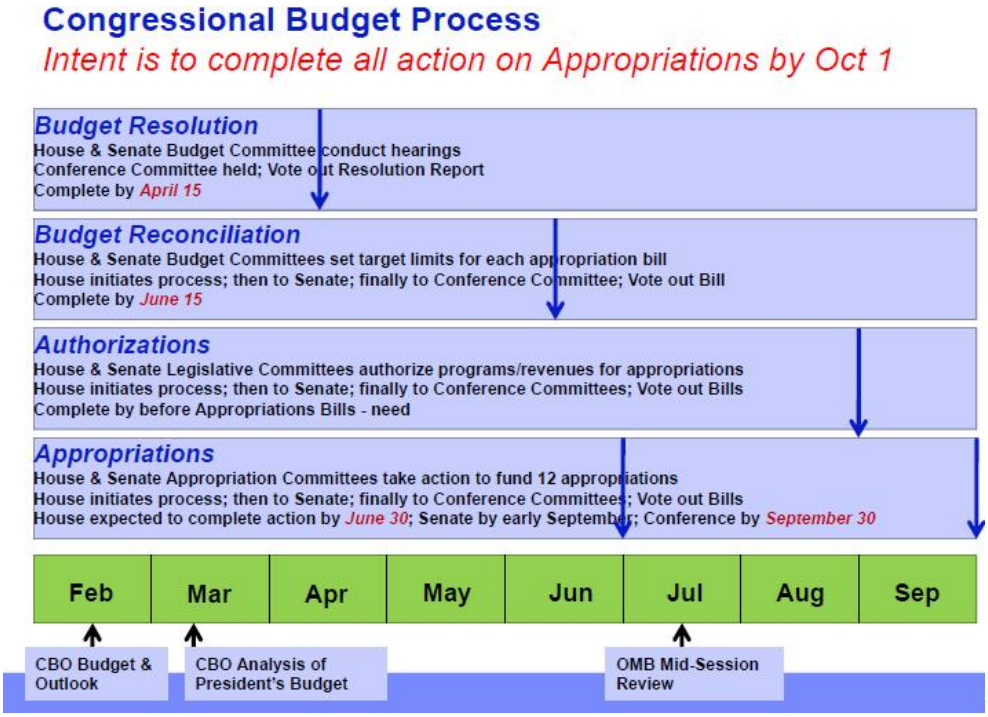
1) 비용추계 방법 일반

1. 의회의 예산심사절차

미국의 비용추계제도를 설명하기 위해서는 연방의회의 예산절차를 총체적으로 이해할 필요가 있다. 예산법률주의를 통해 예산과 법률이 밀접하게 연계된 미국 의회에서는 거의 모든 법률안 심의가 예산절차와 맞물려 있기 때문이다.

먼저 1월 초 의회예산처가 그 해 기준선 전망을 발표하면서 절차가 시작된다. 한 달 뒤 행정부가 의회에 대통령 예산안을 제출하면, 매년 2월 15일에 의회예산처가 제출된 대통령 예산안에 대한 보고서를 양원 예산위원회에 제출한다.

대통령 예산안이 제출된 후 6주 이내에 모든 상임위원회는 예산 위원회에 위원회의 계획 초안을 제출한다. 이 때 상·하 양원 공동결의안(Concurrent Resolution) 초안을 작성하고, '검토 및 추계(Views and Estimates)' 보고서도 함께 작성한다.



* 출처: Moravitz, 2015.

이후 4월 1일에 상원 예산위원회가 예산 결의안을 본회의에 회부하면, 4월 15일에 의회가 예산결의안을 결의한다. 실질적으로 이 예산결의안으로부터 본격적인 의회의 예산규율이 시작된다고 보면 된다. 5월 15일에는 하원에서 세출예산안을 심의하고, 6월 10일까지 하원 세출위원회가 최종 세출법안을 본회의에 회부한다. 6월 15일까지는 조정법안 심의를 종료하여야 하고, 6월 30일까지 하원이 세출법에 대한 심의를 종료한다. 새로운 회계연도는 매년 10월 1일 시작한다.

2) 비용추계의 대상

의회예산처의 비용추계는 긴급지출을 제외한 재량지출과 의무지출을 대상으로 한다. 즉, 상원이나 하원의 위원회를 통과하고 본회의에 보고된 법안과, 수입이나 지출에 직접 영향을 미치는 법안 모두에 해당하는 것이다. 원칙적으로 연방정부 재정부담만을 추계하는 것이 원칙이지만, 법 내용이 지방정부 또는 민간에 영향을 줄 경우에는 전담 추계팀이 해당 소요비용을 산정하기도 한다.[7] 이를 모두 합하면 연간 총 400~600건의 비용추계를 수행하는 것이 일반적이다.

3) 비용추계의 범위

의회예산처는 원칙적으로 추계액은 고려하지 않고 모든 법률안에 대해 비용추계를 실시한다. 특별히 연간 추계액이 50만 달러 이하인 법률안의 추계 결과는 대외 공표를 생략한다. 지방정부와 민간부문에 대한 연방위임명령의 비용추계에는 공표 한도 최저금액이 다른데, 이는 물가상승률을 반영하여야 하는 이유 때문이다.[8]

의회예산처에서 행하는 실제 대다수 비용추계서는 재량지출에 대한 세출법안을 대상으로 하는데, 이것의 본질은 지출규모점검이라 할 수 있다. 의무지출을 위한 수권법안의 경우에는 소요되는 실질 총액을 추계하는 방식을 택한다.

4) 비용추계의 유형

의회예산처의 비용추계는 비용추계 대상법안 및 지출성격에 따라 정규비용추계(regular cost estimates)와 PAYGO추계(Pay-As-You-Go estimates)로 나눌 수 있다. 정규비용추계는 12개 세출법안에 대한 비용추계를 말하는데, 대부분 세출승인은 한도액이 표시되므로 재량지출법안에 대한 비용추계는 세출승인법안에서 정해진 예산권한에 대한 지출액을 추계한다. 후술하는 동태추계와 비교해서 이를 정태추계라 부를 수 있는데, 이는 입법에 따른 거시경제 효과를 고려하지 않기 때문이다.

7) 국회예산정책처, 미국의회예산처: 의회예산과정과 CBO의 역할, 2012, 72쪽.
8) 국회예산정책처, 미국의회예산처: 의회예산과정과 CBO의 역할, 2012, 72쪽.

PAYGO추계는 의무지출에 대하여 당해 연도를 포함한 향후 5년 간의 수입 및 지출 변동을 추계하는 것으로서, 수입 및 지출의 변화액을 구체적으로 명시하지 않고 PAYGO준칙의 영향에 따른 순증가 및 순감소를 표시한다.

하원 의사규칙의 변동으로 동태추계(dynamic scoring)를 실시하여야 하는데, 주요 법안에 대하여 주요 거시경제변수의 변화를 고려한 20년 동안의 예산효과 추계치를 제공하는 것이다. 이는 2015년 5월부터 시작된 것으로서, 초기 모형은 주요법안에 대해 10년의 거시경제 효과를 비용추계에 반영하는 것이었다. 여기서의 주요법안이란 거시경제적 효과를 제외한 재정효과가 10년 동안 어느 한 해라도 GDP의 0.25%를 초과하는 법안을 말한다.[9)]

5) 비용추계서의 구성

비용추계서의 가장 서두에 등장하는 '요약' 부분에서는 법안 내용을 수입 및 지출 변동을 초래하는 조항을 중심으로 간략히 소개한다. 다음으로 '연방정부 비용추계' 부분에서는 입법이 연방정부에 미치는 재정적 영향을 항목별, 연도별로 추계한 결과를 일목요연하게 제시한다. 새로 제안된 법안일 경우 전체 변화분을 추계하고, 개정안의 경우 현행 법률하에서의 소요액과 개정안에 따른 추가 소요액을 합산하여 전체 소요액을 추계한다. '추계 근거' 부분에서는 법안 내용으로 인하여 연방정부의 재정 변동을 초래한다고 판단되는 요인 및 추계과정이 항목별로 제시된다. 구체적으로, 분석에 사용된 전제, 추계표의 각 비용요소에 대한 구체 사항, 추계치와 관련된 유의미한 불확실성, 분석관이 계량화 할 수 없었지만 의미 있는 예산효과에 대한 설명을 담고 있다. 다음으로, 'PAYGO 항목'에서는 직접지출과 정부수입에 대한 효과를 보여주는데, PAYGO 절차 발동 요건에 해당하는 경우, 이를 근거로 상·하원에서 의사진행상 이의제기 권한을 발동하게 된다. PAYGO 절차는 예산연도와 이후 4년에 대해서만 적용되고, 의무지출에 대해서는 향후 10년 간을 추계한다. 마지막으로, '지방정부, 자치정부 및 민간부분에 대한 영향'을 기록하면서 보고서를 마무리한다.[10)]

9) 국회예산정책처, 미국 공무국외출장 결과보고서, 2016.6, 14쪽.
10) 국회예산정책처, 미국의회예산처: 의회예산과정과 CBO의 역할, 2012, 75-7쪽.

<비용추계서 실례>

H.R. 720

2007년 수질 개선 자금조달법(Water Quality Financing Act of 2007)

의회예산처는 다음과 같이 추계한다. 필요한 금액이 세출승인 될 경우 이 법이 실행됨으로써 향후 5년 간 약 92억 달러가 소요될 것이다... 양원 세입위원회(JCT)는 다음과 같이 추계한다. 위 H.R. 720의 입법으로 2008년부터 2012년 까지 기간 동안 5천만 달러, 그리고 향후 10년에 걸쳐 5억 4천 1백만 달러의 세입 감소가 초래될 것이다. 의회예산처는 다음과 같이 추계한다. 법 제4장의 입안을 통해 선박 용적 요금의 증가가 있을 것이고... 이러한 증가를 통해 2008년부터 2017년까지의 기간 동안 6억 1천 5백만 달러의 직접지출에 대한 융자 상쇄분의 증가가 발생할 것이다.

	회계연도 (백만 달러)					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
세입 변동						
면세자금조달						
추정 수입	0	*	-1	-4	-13	-31
직접지출 변동						
선박 용적 요금						
추정 예산 권한	0	-40	-41	-41	-67	-68
추정 지출	0	-40	-41	-41	-67	-68
세출승인부 지출						
현행법상 지출						
예산 권한	1,300	0	0	0	0	0
지출	1,422	1,211	781	562	430	409
제안된 변동						
수질오염방지 SRF 수여						
수권 한도	0	2,000	3,000	4,000	5,000	0
지출 추계	0	100	450	1,250	2,350	3,150
기술 지원 및 연구비						
수권 한도	0	75	75	75	75	75
지출 추계	0	38	60	71	75	75

*50만 달러 이하의 세입 손실

출처: 의회예산처, “Cost Estimate, H.R.720, Water Quality Financing Act of 2007” (2007sus 3월 1일, 하원 교통·인프라 위원회 요청 보고서)

(a) 1974년 의회예산법은 의회예선처로 하여금 세출승인법안이 아닌 상·하원 위원회에 보고되는 모든 공적 법안에 대하여 5년 간 비용추계를 준비할 것을 요구하고 있다. 때로 의회예산처는 법안이나 계류된 수정안이 보고되기 이전에 비용추계를 제공하여, 연방의회가 입법할 수 있도록 한다. 보고된 법안에 대한 비용추계는 각 법안과 함께 보고서로 발간되는 것이 보통이다. 몇몇 비용추계는 민간 경로를 통해 의원이나 위원회에 제공되기도 한다.

(b) 위에서 예시된 비용추계는 (양원 세입위원회에 의해 추계된)세입과 (상쇄 수입 형태의)직접지출, (수권된 액수가 모두 세출승인된다는 가정 하의) 세출승인부 지출을 포함한다.

(c) 비용추계는 의회예산처의 기준선 전망에 의거하여 계산된다. 따라서 위 비용추계는 입법을 통해 발생하는 정책 변동으로 인한 결과를 반영한 기준선 수준으로부터 변동 추계된 것이다.

*출처: Allen Schick, The Federal Budget: Politics, Policy, Process, Brookings Institute Press, 2007. p.156.

다. 미국 비용추계 제도의 시사점

우리 국회법상 법안비용추계는 예산 또는 기금상 조치를 수반하는 의안에 대해 의무사항으로 규정되어 있고, 과거에 비하여 의안에 첨부되는 비용추계가 늘어나고 있다. 의안의 비용추계 등에 관한 규칙에 의하면 법안비용추계는 비용추계의 결과, 재정수반요인, 비용추계의 전제 등이 포함되어야 하고 정부제출의안의 경우 비용추계에 재원조달방안이 마련되어어야 한다.

이러한 규정에도 불구하고 우리 입법현실에서 비용추계서는 미국과 같은 재정건전화를 위한 실질적 통제력을 확보하지 못하고 법상 법안의 국회의결을 위한 형식적 첨부문서에 지나지 않고 있다. 이는 예산결의안의 작성에서부터 예산법률의 통과에 이르기까지 예산 전반적 과정을 통제하고 있는 미국 의회와 달리, 우리 예산절차에서는 정부의 편성 권한이 막강하고 정부의 예산편성과 국회 차원의 통제가 협력체계를 이루지 못하고 있는 이유가 크다고 볼 수 있다.

미국 연방의회는 스스로 결의한 예산결의안의 실효성 확보를 위해 개별 법률안의 심의 과정에서 소요 비용을 검사하여 그것이 결의안의 한도를 초과할 경우 본회의 통과를 저지할 수 있는 절차적 수단을 가지고 있다. 반면 우리 예산절차는 예산의 통과와 개별 법률 제정 과정이 분리되어 있는 점 때문에 국회 스스로 예산통제권을 확보할 수 없다. 국회에서 법률이 통과되더라도 그 시행을 위한 예산 편성은 정부의 결정에 맡겨져 있어, 국회 법률 제정 과정에서의 예산 논의가 실효성을 발휘할 수 없는 것이다.

1) 비용추계제도의 실질화 전제

1) 재정건전화에 대한 의회 차원의 의지

우선, 예산결의안 제도 확립이 필요하다. 또한 재정건전성의 직접적 확보를 위해 국가재정법 등 예산 관련 법률에 지출상한제도 및 PAYGO준칙을 확고하게 규정하여 두어야 한다. 그리고 예산규칙에 실질적 구속력이 부여되어야 한다. 국회 스스로 예산 관련한 결의에 규율받을 수 있는 절차적 규범이 강력하게 확립되어야하기 때문이다. 구체적으로 미국 연방의회와 같이 의회 절차에서 의사절차상 이의제기(point of order)형식을 차용할 수 있을 것이다. 의원 개인이

의회 전체의 규율위반에 대하여 스스로의 힘으로 절차를 정지시킬 수 있는 절차적 가능성을 확보하는 것이다. 마지막으로, 의회 예산 확정 이후에도 재정건전성 확보를 위한 행정부 차원의 집행 강제방법을 확보하여야 한다. 이는 예산권한에 대한 견제의 측면에서 미국 제도 가운데 대통령의 일괄삭감권한(sequestration)을 생각해 볼 수 있을 것이다.

2) 예산과정 주도권 확보를 위한 의회 의사절차의 확립

예산결의안의 작성에서부터 예산법률의 통과에 이르기까지 예산 전반적 과정을 통제하고 있는 미국 의회와 달리, 우리 예산절차에서는 정부의 편성 권한이 막강하고 정부의 예산편성과 국회 차원의 통제가 협력체계를 이루지 못하고 있다. 현재도 온라인을 통해 예산 정보가 공유는 되고 있으나, 이것이 실질화 되지 못하고 있는 점을 지적할 수 있다.

그리고 적어도 예산 총액을 결의하는 의회의 권한을 스스로 확보하여야 한다. 미국의 예산결의안 제도를 생각해 볼 수 있다. 물론 국회의 결의안이 가지는 절차적 비중의 정도에서 미국 의회와 다른 점이 있지만 향후 우리 국회법에서 국회의 자율권 신장 측면에서 결의안에 대한 새로운 헌법적 구속력을 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 물론, 이러한 방향의 제도개선을 위해서는 국회가 스스로 한 집합적 결의에 대한 약속을 스스로 소중히 여기고 함부로 파기하지 않는다는 전제가 필요하다. 해마다 예산 시즌이 되면 국회는 국민에게 건전예산을 약속하지만, 늘 지역구 챙기기 예산, 소위 쪽지예산이 난무하였다. 이는 스스로의 신뢰 가치를 떨어뜨리는 행위이다. 이를 절차적으로 방지할 수 있는 방안을 국회 스스로 결의하고 예산 관련 권한을 확보하여야 한다.

3) 예산결의안에 대한 헌법적 문제제기

우리 헌법 제54조에 의하면, “① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다. ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.”고 규정되어 있다.

이 규정 때문에 국회의 예산 관련 제도를 개선하려 할 때마다 국회에 대한 정부의 소위 '예산편성권' 침해 문제가 항상 제기되었다. 이와 관련하여 헌법 제54조의 규범적 의미를 명확히 할 필요가 있다. 헌법이 예산에 관한 정부와 국회의 역할을 각각 규정한 것은 예산 기능의 분화를 통한 기관 간 견제와 협력을 이끌어 내어 예산이 특정 권력에 독점되지 않도록 하기 위한 것이다. 하지만 문언 자체만 놓고 볼 때, 국가재정에 대한 권한을 놓고 행정부와 입법부의 권력 다툼으로 비화될 가능성은 항상 존재한다. 그러한 이유로 예산 권한의 변동에 대해서 늘 헌법개정 필요 문제가 제안되고 있는 실정이다.

그러나 모두가 동의하는 바와 같이, 입헌주의 경성헌법 국가인 우리 헌법 체계에서 헌법개정이란 쉬운 문제가 아니다. 국민의 정치적 결단과 함께 개선의 규범적 필요성이 강하게 공유되어야 한다. 정치적 흥정의 과정을 통해 함부로 헌법은 바뀌지 않는다.

사정이 이러하다면, 현행 헌법 하에서 해석론의 확장 및 교체를 통해 이 문제를 다루어보아야 한다. 즉, 헌법 제54조에서 규정하는 정부의 예산편성권은 헌법 상 '권리'가 아닌 '권한'일 뿐으로 보는 것이다. 실제 그간 우리 헌법 학계와 실무계에서는 정부의 예산편성권을 권력분립 이론에 입각한 권한의 측면에서 이해하지 않고, 마치 국민의 기본권 담론에서 기인한 권리 개념인 것처럼 해석하는 관행이 있어 왔던 것이 사실이다. 하지만 이는 잘못된 해석 태도이며, 국가 권력의 분립에 관한 모든 관점은 결국 국민의 기본권 보장이라는 목적 차원에서 이해되어야 한다. 어떤 형태의 권한의 분배가 예산에 대한 국민의 기본권 보장의 대의를 위해 더 효과적으로 봉사할 수 있는지를 찾는 것이다.

그럼에도 여전히 국회의 예산결의안 제도가 입안될 경우 정부에 의한 위헌 논란이 제기될 가능성은 무시할 수 없다. 이에 대해서는, 예산결의안이 정부에 대한 관계에서 효력을 발휘하지 아니하고 오로지 국회 내에서 자신들의 예산에 대한 의지를 의사절차를 통하여 스스로 규율하는 규범의 개념으로 정의한다면 위헌 문제를 해소할 수 있을 것이라 제안하고자 한다. 즉, 예산결의안을 정부와의 관계가 아닌 국회 스스로 구속되는 자율규범으로 철저히 이해하는 것이다. 이렇게 본다면 에산안 분배와 삭감의 절차를 국회 안에서만 일어나게 함으로써 정부의 예산편성에 영향을 주지 아니하고 스스로 규율받게 할 수 있다. 보다 더

합리적인 자기규율을 위해서는 예산 편성 단계부터 정부에 정보의 공유를 적극적으로 요청할 수 있다는 논리를 만들어 낼 수 있다. 정부는 예산편성의 단계부터 국회에 정보를 공유함으로써 사후에 국회에서의 예산 논의 과정에서 자기규율에 반하는 결과가 도출되지 않도록 노력해달라는 요청으로 이해할 수 있다.

좀 더 나아간 해석으로는, 정부의 예산 편성의 개념을 예산 총액에 대한 개별 '분배' 차원으로 축소해석하는 방안도 있을 수 있다. 이 역시 국회의 예산결의안을 엄격한 자기규율의 차원으로 이해한다면 관철할 수 있는 논리라고 본다. 즉, 정부 내에서 예산이 분배되는 과정에 국회가 관여하는 것은 아니고, 오로지 국회 내에서 결의한 바를 국회 내에서만 일관적으로 준수한다는 뜻이다. 이를 위해서도 국회의 예산결의안 제정 권한 확보는 정부의 예산편성에 대한 각종 정보의 공유를 요구할 수 있는 근거로 작용할 것이다. 미국 예산절차에서 의회가 주도권을 유지할 수 있는 것은 의회예산처와 행정부의 관리예산처 간 예산정보가 긴밀히 공유되는 현실을 결코 무시할 수 없다. 국회와 정부가 예산에 대한 권한 다툼만에만 전념할 것이 아니라 협력하고 상생하는 제도를 고안하여야 한다.

이런 차원에서 우리 국회에서 국가채무기준 설정을 명문화하려 하였던 재정건전화법 제정 노력은 비록 실패하였지만 이와 비슷한 노력의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 향후 국회에 예산결의안 절차가 확보되면 개별 법률에 대한 비용추계가 최소한 비용의 총합 측면에서 의미를 가질 수 있으며, 이러한 통제 권한을 실질적으로 확보하기 위해서는 국회 본회의에서 비용추계를 근거로 예산 과다 소요를 이유로 한 법안통과저지 절차(point of order)를 마련하는 후속 조치가 필요하다. 물론 여기에는 국회법 개정을 요한다.

국회의 비용추계 및 재정소요점검 자료는 향후 정부가 실행하는 예산안 편성에 대하여 그 정당성의 근거로서 작용하여야 하며, 주로 사회적 기본권(국가에 대한 급부청구권)에 대한 헌법소원 등 기본권제한 문제가 제기될 경우 법과 정책의 합헌성 판단을 위한 기준 근거로도 활용될 수 있으므로, 이를 염두에 둔 비용추계 및 재정소요점검을 실시하여야 할 것이다.

3. 캐나다

가. 캐나다 비용추계 제도

1) 제도 의의

캐나다는 의회예산처(Parliamentary Budget Officer, PBO)에서 법안에 대한 비용추계를 실시하고 있다. 다만, 모든 법안에 대해 비용추계를 실시하는 것은 아니어서 비용추계 건수가 많지 않다.

2) 추계 주체(조직, 권한)

캐나다에서 법안비용추계 업무를 담당하고 있는 기관은 의회예산처(Parliamentary Budget Officer, PBO)이다. 미국의 CBO나 우리나라의 국회예산처는 상당한 인력을 확보하고 있는 대규모 조직이지만, 캐나다 의회예산처는 행정직원과 학생을 포함하여 구성원이 총 17명에 불과한 소규모 조직이다.

따라서 캐나다 의회예산처는 모든 법안에 대한 비용추계를 실시하지는 않고, 의회에서 논란이 될 수 있는 입법에 대해서만 비용추계를 실시하고 있다. 의회예산처에 접수되는 비용추계 요청의 대부분은 기존의 프로그램(program)이나 정책에 관한 것이다. 정부 법안에 대한 비용추계는 원칙적으로 의회(일반적으로 해당 법안에 반대하는 의원)의 요청이 있는 경우에만 실시할 수 있는 것이지만, 현실적으로는 의회예산처 자체적으로 비용추계가 필요하다고 판단될 경우 야당 의원으로 하여금 의회예산처에 비용추계 요청을 하도록 유도하는 방식을 취해 비용추계를 진행한다.

3) 주요 관련 법령

캐나다 의회예산처가 비용추계를 실시할 수 있는 법적 근거는 캐나다 의회법

(Parliament of Canada Act)[11] 제79.2조 제(1)항 제(b), (c), (e), (f)호이다. 이 규정의 내용은 다음과 같다.

캐나다「의회법」제79.2조

(1) 의회가 해산되지 않은 시기에 주어지는 주요 임무(현재 의회예산처가 수행하고 있는 업무의 상당부분이 이에 해당)

- 재무장관(Minister of Finance)이 발행한 특정 연방정부 문서를 분석하는 보고서와 추계 결과를 분석하는 보고서 작성.
- 국가 재정이나 경제와 관련된 사항 중에서 연간 작업계획(work plan)에 기재된 특히 중요한 문제에 대한 보고서 작성.
- 상원 국가재정 상임위원회(Standing Committee on National Finance of the Senate), 하원 금융, 공공 회계, 정부 운영 및 추계 상임위원회(House of Commons Standing Committees: Finance, Public Accounts and Government Operations and Estimates)의 요청에 따라 국가 재정이나 경제 관련 사항에 대한 조사 및 분석.
- 상원 또는 하원 위원회의 요청에 따라 추계 조사 및 분석.
- 상원 의원이나 하원 의원 또는 상원 위원회나 하원 위원회의 요청에 따라 의회가 관할하는 사항과 관련된 제안에 대한 재정 비용 추계.

나. 캐나다 비용추계 실제

1) 개관

캐나다 예산정책처에서 법안비용추계를 하는 방법이 소개된 매뉴얼은 발견되지 않는다. 다만, 개별 법안비용추계서의 내용을 보면 해당 추계서를 작성하기 위해 사용한 방법에 대해 소개하고 있다. 캐나다 예산정책처에서 실제로 수행한 법안비용추계의 예를 살펴보면 다음과 같다.

11) Parliament of Canada Act (R.S.C., 1985, c. P-1). 동법에 대한 개정안이 2017. 6.에 통과되었다(Bill C-44 참조).

① 의원 발의 법안에 대한 비용추계 사례 :

- Bill C-323에 대한 비용추계 : 소득세법 개정안[12)]
- Bill C-274에 대한 비용추계(Cost Estimate for Bill C-274 An Act to amend the Income Tax Act) : 소득세법 개정안[13)] 등

② 정부 발의 법안에 대한 비용추계 사례 :

- 「Truth in Sentencing Act」의 자금조달 요건과 그 법이 캐나다 교정 제도에 미치는 영향(The Funding Requirement and Impact of the "Truth in Sentencing Act" on the Correctional System in Canada)[14)]

※ [참고] 캐나다 법안의 종류와 법률안 제출권[15)]

○ 공적 법안 vs 사적 법안

: 법안에는 두 가지 종류가 있다. 하나는 공적 법안(public bills)이고 다른 하나는 사적 법안(private bills)이다. 공적 법안은 공공정책 문제와 관련이 있는데 반해, 사적 법안은 특정 사람이나 집단에 특별한 권한, 혜택 또는 면제를 부여하는 것이다. 사적 법안의 예로는 민간회사를 통합하거나 기존의 회사설립 관련 법률을 개정하고자 하는 법안 등을 들 수 있다. 사적 법안은 법안 통과를 원하는 사람이나 집단의 청원에 근거한다.

○ 정부 법안 vs 비정부 법안

: 공적 법안은 다시 정부 법안(government bills) 또는 비정부

12) http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/Bill%20C-323/Cost%20Estimate%20for%20Bill%20C-323%20EN.pdf

13) http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/Cost%20Estimate%20Bill-C274/Cost_Estimate_Bill_C274_EN.pdf

14) http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/Publications/TISA_C-25.pdf

15) Senate of Canada, Legislative Process, https://sencanada.ca/en/about/procedural-references/notes/n5 참조.

법안(non-government bills)으로 분류할 수 있다. 정부 법안은 정부에 의해 시작되어 상원 또는 하원에 소개된다. 정부 법안의 경우, 법안의 표지에 Leader of the Government가 법안의 공식 후원자가 된다고 기재되어 있지만, 현실에서는 Deputy leader of the Government가 의회에 소개하는 것이 일반적이다. 반면, 비정부 법안은 정부를 대신하지 않는 국회의원이 발의하는 법안이다.

2) 비용추계 사례 검토

실제 비용추계 사례로 법안 C-274, 즉 소득세법 개정안 (중소기업(small business), 가족농장(family farm), 또는 어업 회사(fishing corporation)의 양도)에 대한 비용추계 내용을 검토한다.

□ 법안 C-274 비용추계 보고서의 게시

○ 본 자료가 게시된 웹페이지 주소:
http://www.pbo-dpb.gc.ca/en/blog/news/Bill%20C-274

□ 법안 C-274 비용추계 보고서 목차

○ 요약
○ 1. 도입
○ 2. 방법론
- 2.1. 캐나다인이 관리하는 민간기업
- 2.2. 소득세법 제55조 개정
- 2.3. 소득세법 제84.1조 개정
- 2.4. 소득세법 제55조 및 제84.1조 개정의 복합적 효과

○ 3. 결과
○ 첨부 A
○ 참고자료
○ 주석

□ 법안 C-274 비용추계 보고서의 주요 내용 요약

○ 법안 C-274는 소득세법(Income Tax Act, ITA)을 개정하여 같은 가족 구성원 간에 중소기업(small business)이나 가족농장(family farm) 또는 어업(fishing operation)을 양도할 수 있도록 하는 의원발의 법안임. 이는 양도인과 양수인이 같은 가족 구성원인 경우에도 서로 아무 관련이 없는 개인(non-related individual) 간의 거래에서와 동일한 권리와 특권이 주어지도록 하고자 마련됨.

○ 법안 C-274는 2017년 2월 8일 하원의 제2독회(second reading)를 통과하지 못하였지만, 이 비용추계 보고서는 법안 C-274가 통과된다는 가정 하에 발생할 비용을 추계한 것임.

○ 법안 C-274는 소득세법 제55조와 제84.1조의 개정을 내용으로 함. 제55조와 제84.1조는 비과세로 부모가 자녀에게 영업(business)을 양도하기 위한 목적으로 한 주식의 양도나 매매(transfer or sale of shares) 및/또는 배당금 지급(issuance of dividends)에 관한 관련회사(related corporation) 간 거래에 적용됨.

○ 특히, 법안 C-274는 소득세법 제55조 (3)(a)항에 근거하여 회사가 일정 요건을 갖춘 중소기업(이하 '적격 중소기업'이라 함), 가족농장, 어업회사에 해당하는 관련당사자(related party)로부터 주식의 상환(redemption), 인수(acquisition), 소각(cancellation)에 관하여 비과세로 기업간 배당(tax-free intercorporate dividend)을 받는 것을 허용하고 있음.

○ 소득세법 제84.1조 (2)항 개정을 통해, 적격 중소기업, 가족농장, 어업회사의 주식 매매(sale of a share)에 대하여 소득세법 제110.6조의 양도소득공제(capital gains exemption)를 청구할 수 있게 됨.

○ 제84.1조 개정안에는 두 개의 핵심 규정이 있는데, 하나는 납세자의 자녀나 손자가 관리하는 회사가 해당 주식을 매수하는 것이고, 다른 하나는 매수회사가 해당 주식을 매수한 후 60개월 이내에 그 주식을 처분하지 않는 것임.

○ 아래 표는 소득세법 제55조 및 제84.1조 개정안으로 인한 추계 및 예상 조세수입 상실(estimated and projected foregone tax revenue)을 보여줌.

Estimated and Projected Foregone Tax Revenue of Sections 55 and 84.1 Amendments ($), 2014 - 2018

Year	Section 55	Section 84.1
2014	126,000,000	249,000,000
2015	137,000,000	255,000,000
2016	150,000,000	268,000,000
2017	163,000,000	273,000,000
2018	178,000,000	279,000,000

Notes: Data for 2014 are estimates, while data for 2015-2018 are projections.
Year for section 55 denotes the year in which the corporation's fiscal year ends, while for section 84.1, the year refers to the calendar year.

Source: Parliamentary Budget Officer.

○ 위의 표에 나와 있듯이, 비용추계가 당해 과세연도에 시행된다면 법안 C-274의 2014년 조세수입의 상실분(foregone tax revenue)은 그 범위가 1억 2,600만 달러에서부터 2억 4천 9백만 달러 사이에 걸쳐있음.

○ 조세수입의 상실분(foregone tax revenue)은 납세자가 관련회사에 배당금을 지급할 것인지, 아니면 관련회사에 주식을 매도할 것인지에 따라 달라짐. 따라서 해당 연도의 전체 조세수입의 상실분은 제55조에 따라 계산된 금액과 제84.1조에 따라 계산된 금액 사이에 있을 것임.

○ 또한, 새로운 관련회사의 설립 및 관련회사에 대한 배당금 지급(issuance of dividends)이나 주식 매도(sales of shares)를 수반한 영업양도(business transfer)의 건수는 알려져 있지 않으므로, 특정 연도의 총비용을 결정하기는 어려움.

□ 법안 C-274 비용추계 보고서의 세부 내용

1. 도입

○ 도입부분에서는 법안 C-274에서 구체적으로 어떤 법률의 어떤 내용이 개정되는지를 설명하고 있음.

○ 보고서 3페이지 위에서 세 번째 문단을 보면, 법안 C-274는 소득세법 제55조와 제84.1조 개정에 관한 내용이 포함되어 있음을 분명히 하고 있음. 이 두 조항은 부모가 자녀에게 비과세로 영업을 양도하기 위한 목적으로 주식을 양도 또는 매각하거나 배당금을 지급하는 등의 관련회사 간 거래에 적용됨.

○ 각 개정 내용을 살펴보면, 첫째, 소득세법 제55조는 일반적으로 주식 처분으로 인한 수익이나 자본이득(capital gain)으로 취급할 기업간 배당에 대해 다루고 있음. 이 조항은 비과세의 기업간 배당(fax-free intercorporate dividend) 때문에 주식 매각(sale of a share)으로 인한 자본이득이 축소되는 것을 방지하기 위한 규정임. 법안 C-274는 이러한 소득세법 제55조 (5)(e)를 개정함으로써 특정 회사조직재편 및 관련당사자 거래의 결과 발생한 기업간 배당을 자본이득이 아닌 비과세로 취급하도록 함.

○ 둘째, 소득세법 제84.1조는 개인이 주식을 다른 회사에 매각함으로써 회사의 잉여금(즉 이익잉여금)을 자본이득으로 전환하는 것을 방지. 동법 제84.1조는 적격 중소기업, 가족농장, 또는 어업회사의 주식을 매각하여 얻은 자본이득(capital gain)과 관련하여 개인이 제110.6조의 양도소득공제(capital gain exemption)를 주장하는 것을 방지하기 위해 마련된 규정임. 법안 C-274는 소득세법 제84.1조 (2)항 개정을 통해 개인이 적격 중소기업, 가족농장, 또는 어업회사의 주식을 매각하여 얻은 자본이득에 대하여 제110.6조의 양도소득공제를 주장하는 것을 허용하는 것을 내용으로 함. 또한, 동 개정안은 적격 중소기업, 가족농장, 또는 어업회사의 주식을 매각하여 얻은 자본이득에 대하여 소득세법 제110.6조 (2)항에 명시된 액수를 근거로 하여 제한된 양도소득공제를 규정하고 있음.

2. 방법론

2.1. 캐나다인이 관리하는 민간기업(Canadian-Controlled Private Corporations, CCPC)

○ 소득세법에서는 적격 중소기업, 가족 농장 및 어업회사를 캐나다인이 관리하는 민간기업(Canadian-Controlled Private Corporations, 이하 'CCPC'라 한다)'이라고 한다. 이 부분에서는 CCPC에 대한 정의를 내리고, 이를 바탕으로 기초자료를 수치화함. 기초자료에 대한 수치화 작업으로는 우선, ① 적격 CCPC의 수, ② 개별 CCPC와 관계(associated) CCPC가 지배하는 CCPC의 수를 산정하고, ③ CCPC에 의해 배분될 수 있는 배당금 총액, ④ CCPC의 주식매매 기간 동안 양도소득을 산정. 그 다음, ⑤ 1년에 매각된 CCPC의 수를 산정하고, ⑥ 자녀 또는 손자에게 매각될 수 있는 사업의 수와 ⑦ CCPC가 가지고 있는 자산의 가치를 추산. 이하에서는 CCPC에 대한 정의 부분을 상세히 소개함.

○ 소득세법에서는 적격 중소기업, 가족농장 회사 또는 가족어업 회사를 '캐나다인이 관리하는 민간기업이라고 정의하고 있음.

○ 실무적으로, CCPC는 지정된 거래소에 주식이 기재된 상장회사(publicly-traded corporation), 캐나다에 거주하고 있지 않은 자(non-residents), 또는 캐나다에 소재하지 않은 상장회사(combination of publicly-traded corporations and non-residents)가 직간접적으로 통제하지 않는 회사를 의미.

○ 소득세법 제110.6조에 의거하여, 양도소득공제(capital gain exemption)를 받기 위해서는 적격 중소기업, 가족농장 회사, 가족어업 회사가 매각 전 24개월 동안 캐나다에서 적극적 사업(active business)을 하면서 주로 사용한 회사자산의 공정시장가치(fair market value)의 50% 이상을 보유해야 함.

ㅇ 따라서 매도 전 2년 동안 금융투자와 같이 적극적 사업(active business)에 사용되지 않은 자산의 50% 이상을 보유한 회사는 양도소득공제를 받을 자격이 없다. 위의 24개월 기간 전에 중소기업은 자산의 공정시장가치(fair market value)의 90% 이상을 특정 회사나 관련회사가 캐나다에서 수행한 적극적 사업에서 주로 사용했어야 함.

ㅇ 소득세법 제123.3조에 따르면, 투자소득(investment income)을 얻은 CCPC는 주주에게 배당금이 지급될 때 환급 가능한 추가 세금을 납부할 책임이 있음.

ㅇ 적격 CCPC의 수를 정할 때, 제123.3조에 따라 환급 가능한 세금이 부과되는 투자소득을 얻은 CCPC는 일정 요건을 갖춘 중소기업, 가족농장 회사, 어업 회사으로서의 자격이 없는 것으로 추정.

ㅇ 이는 중소기업을 위한 주된 소득원이 수동적 투자(passive investment)가 아닌 적극적 사업(active business)에서 나온 것이기 때문.

2.2. 소득세법 제55조 개정

ㅇ 여기서는 소득세법 제55조 개정안에 대한 구체적인 설명을 하고 있다. 보고서에 기재된 내용은 다음과 같음.

ㅇ 법안 C-274의 소득세법 제55조에 대한 개정은 회사가 관련회사(related corporation)로부터 배당(dividend)을 받을 때 자본이득(capital gain)으로 분류되지 않고 배당받을 수 있도록 하는 것임. 부모의 사업체(business)를 자녀가 관리하는 기업에서 양수하는 경우 배당금의 액수는 부모의 회사의 이익잉여금(retained earnings)으로 제한됨.

ㅇ 자본이득의 50%는 과세대상에 해당하는데, 위와 같은 배당금에 대해서는 면세됨. 이러한 배당금에 대한 연방정부의 연간 조세수입 상실분(annual foregone tax revenue)은 다음 공식에 의해 결정될 수 있음.

연간 조세수입의 상실(Annual Foregone Tax Revenue)
= 법인 이익잉여금(retained earnings of corporation) / 2 x
법인소득세율(corporate income tax rate) x 연간 영업의 매각 또는 양도 건수(annual number of business sales or transfers)

ㅇ 또한, 배당금으로 분배될 수 있는 부모 회사의 이익잉여금 비율은 다양. 각종 기업(농업, 어업 및 적격 중소기업)의 평균 이익잉여금은 재정적 영향을 계산하는 데 사용됨. 법인소득세율(corporate income tax rate)은 모든 CCPC를 위해 산정된 13%의 유효세율(effective rate)임.

ㅇ 영업의 매각 또는 양도 건수는 전체 CCPC에 대한 비율을 기초로 함. 즉, 농장(2.6%), 어업(0.2%) 또는 적격 중소기업(86.1%). 이 비율은 연간 영업의 매각과 2,695개 사업의 잠정적 양도에 적용될 것임.

ㅇ 하나의 회사를 두 개의 새로운 회사로 분리할 때, 본래의 이익잉여금의 100%가 두 개의 새로운 회사로 이전된 것으로 가정.

2.3. 소득세법 제84.1조 개정

ㅇ 여기서는 소득세법 제84.1조 개정안에 대한 구체적인 설명을 하고 있음. 보고서에 기재된 내용은 다음과 같음.

ㅇ 양도소득공제(capital gain exemption)의 대상이 되는 자본이득(capital gain) 금액은 CCPC의 평균 공정시장가치(fair market value, FMV)를 사용하여 추산할 수 있음. 회사의 공정시장가치를 계산하는 한 가지 방법은 회사의 이익잉여금이 그 회사의 공정시장가치의 일부라고 가정하는 것임.

○ 회사의 공정시장가치는 장부가(book value)에 대한 시장가치(market value)의 비율을 사용하여 추산할 수 있으며, 그 비율은 설립된 회사의 장부가의 가장 큰 비율을 차지하는 자본이익(capital gain)에 적용됨.

○ Statistics Canada의 CANSIM 표 376-0142에 따르면 캐나다 사업체(Canadian business)에 대한 장부가와 시장가치의 평균 비율은 2011년 4분기에서 2016년 3분기까지 1.62임.

○ 표 2-7과 표 2-8은 2014년 농업 및 어업 회사, 적격 중소기업의 평균 공정시장가치를 각각 보여줌.

○ 개인이 양도소득공제를 받을 목적으로 CCPC의 주식을 가족에게 매각하는 것을 허용한 연방 정부의 연간 조세수입의 상실(annual foregone tax revenue)은 다음과 같음.

연간 조세수입의 상실(Annual Foregone Tax Revenue) = (CCPC의 양도소득공제(Capital Gains Exemption) 또는 평균 공정시장가치(average fair market value) 중에서 보다 큰 것) / 개인 종합 세율(composite individual tax rate) x 해당 유형 CCPC의 연간 영업 매각 건수(annual number of business sales of that type of CCPC)

○ 개인 종합 세율(composite individual tax rate) 26%는 2014년과 2015년의 계산에 사용되며, 27%의 세율은 새로운 33% 세율을 설명하는 2016-2018년에 사용됨. 다시 말하면, 영업의 매각 또는 양도 건수는 전체 CCPC에 대한 비율(농업(2.6%), 어업(0.2%) 또는 적격 중소기업(86.1%))을 기준으로 함. 이 비율은 연간 영업 매각(annual business sales) 및 2,695개 사업의 양도 가능성에 적용됨.

2.4. 소득세법 제55조 및 제84.1조 개정의 복합적 영향

ㅇ 이 파트에서는 소득세법 제55조 개정안과 제84.1조 개정안이 재정에 복합적으로 미치는 재정적 영향에 대해 설명하고 있음. 보고서에 기재된 내용은 다음과 같음.

ㅇ 이 보고서는 영업을 양도하는 여러 가지 방법 중에서 다른 회사를 설립하고 그 회사에 배당을 하는 방법과 회사의 주식을 다른 기관에 매각하는 방법에 대해서 검토하고 있음.

ㅇ 조세법 제55조 개정안과 제84.1조 개정안이 복합적으로 미치는 재정적 영향(combined fiscal effect)은 각 개정안이 개별적으로 미치는 재정적 영향(individual fiscal effect)의 단순 합계가 아님. 지급 가능한 배당금과 영업 매각으로 인해 발생하는 자본이익(capital gain)은 둘 다 양도되고 있거나 그 주식이 매각되고 있는 CCPC의 이익잉여금과 관련되어 있기 때문임.

ㅇ 예를 들어, CCPC가 관련회사에 배당금을 지급하면 CCPC의 공정시장가치(fair market value)는 감소한다. 따라서 법안의 전체 재정 비용은 배당과 관련된 거래의 건수와 주식 매각을 통해 매각되는 영업의 개수로 제한됨.

ㅇ 캐나다 의회예산처가 수행하는 재정 비용 추계의 경우, 범위는 배당금 지급이나 주식의 매각을 수반하는 모든 이전의 100%를 기준으로 하여 제공됨.

3. 결과

ㅇ 위에서의 논의를 바탕으로 결론을 내림.

ㅇ 아래 표 3-1은 법안 C-274에 포함된 소득세법 제55조 및 제84.1조 개정안에 대한 추정 및 예상 조세수입 상실(estimated and projected foregone 을 보여줌.

Table 3-1 Estimated and Projected Foregone Tax Revenue of the Section 55 and 84.1 Amendments ($), 2014 - 2018

Year	Section 55	Section 84.1
2014	126,000,000	249,000,000
2015	137,000,000	255,000,000
2016	150,000,000	268,000,000
2017	163,000,000	273,000,000
2018	178,000,000	279,000,000

Notes: Data for 2014 are estimates, while data for 2015-2018 are projections.
Year for section 55 denotes the year in which the corporation's fiscal year ends, while for section 84.1, the year refers to the calendar year.

Source: Parliamentary Budget Officer.

○ 표 3-1에서 알 수 있듯이, 이 법안이 과세연도에 시행되었다고 한다면 법안의 세수는 2014년 1억 2,600만 달러에서부터 2억 4,900만 달러 사이에 걸쳐 있을 것임.

○ 납세자가 관련회사에 배당금을 지급할 것인지, 아니면 관련회사에 주식을 매각할 것인지에 따라 조세수입 상실분(foregone tax revenue)이 달라지게 됨. 따라서 해당 연도의 전반적인 조세수입 상실분은 제55조에 대해 계산된 금액과 제84.1조에 대해 계산된 금액 사이에 있을 것임.

다. 소결

본 연구에서 한정하는 법안비용추계에 해당하기 위해서는 공공기관인 공적 영역에서 이루어져야 한다. 캐나다 의회예산처는 법률에 근거하여 설립된 공공기관이므로 첫 번째 요건을 충족한다. 본 연구에서 한정하는 법안비용추계에 해당하기 위해서는 재정을 수반하는 법안을 대상으로 해야 한다. 캐나다 의회예산처는 일괄적으로 모든 법안에 대해 비용추계를 하는 것은 아니지만, 법안에 대해 비용추계를 실시하는 것은 분명하다. 따라서 두 번째 요건을 충족한다. 본 연구에서 한정하는 법안비용추계에 해당하기 위해서는 직접적으로 재정에 미치는 영향을 추계이어야 한다. 캐나다 의회예산처는 법안이 국가 재정이나 경제에

미치는 영향에 대한 연구를 수행하는 곳이므로 세 번째 요건을 충족한다. 본 연구에서 한정하는 법안비용추계에 해당하기 위해서는 법안이 시행되기 전에 추계해야 한다. 캐나다 의회예산처는 의회의 의결을 거치기 전 상태를 의미하는 '법안'에 대해 비용추계를 실시하므로 사전 비용추계라는 네 번째 요건을 충족한다.

따라서 우리나라 국회예산정책처에서 수행하는 법안비용추계에 해당하는 제도가 존재한다고 판단된다.

4. 호주

가. 호주 비용추계 제도

1) 제도 의의

호주 의회예산처에서는 정책제안(policy proposals)에 대한 비용을 추계할 뿐, 법안 자체를 대상으로 비용추계를 실시하지는 않는다. 법안에 대한 비용추계는 일반적으로 법안을 제시하는 정부에서 실시한다.

2) 추계 주체(조직, 권한)

호주 의회예산처(Parliamentary Budget Office, PBO)는 재무적 영향에 관한 정보를 의회에 제공하기 위하여 2011년 12월에 설립되었다.[16] 의회예산처 소속 직원의 수는 2016년 기준 38명으로 비교적 규모가 작은 조직이다.[17]

3) 주요 관련 법령

호주 의회예산처가 비용추계를 실시할 수 있는 법적 근거는 1999년 의회법(Parliamentary Service Act 1999) 제64E조[18]이다. 이 규정의 내용은 다음과 같다.

호주「의회법」(Parliamentary Service Act 1999) 제64E조

(1) 의회예산책임처는 다음의 기능을 수행한다.

16) Parliamentary Service Amendment(Parliamentary Budget Officer) Act 2011를 통해 Parliamentary Service Act 1999를 개정하였다.
17) Lisa von Trapp, Ian Lienert and Joachim Wehner, "Principles for independent fiscal institutions and case studies", OECD Journal on Budgeting, Vol. 15/2, 2016, p.31, http://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625
18) https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00405

- 총선 기간(the caretaker period)이 아닌 시기에 상원의원(Senators)과 하원의원(Members)의 요청에 따라 정책에 대한 비용 산출, (b) 총선 기간(the caretaker period) 중에 무소속 의원 및 승인된 정당 소속 의원의 요청에 따라 공표된 정책에 대한 비용 산출
- 상원의원과 하원의원의 예산 관련 요청(정책에 대한 비용 산출은 제외)에 대한 답변
- 의회 위원회(parliamentary committee)의 요청이 있는 경우 의회 위원회에 해당 요청에 대한 답변서 제출
- 총선 후 특정 정당의 선거공약(election commitment)에 대한 보고
- 예산(budget) 및 재정정책(fiscal policy)에 관한 연구 및 분석 실시

(2) 의회예산처는 경제전망, 또는 정부 전체, 기관 또는 프로그램에 대한 예산 추정 기능은 수행하지 않는다.

나. 호주 비용추계 실제

1) 개관

호주 의회예산처는 의원의 요청이 있을 때 정책제안에 대한 비용추계를 실시한다. 호주 의회예산처의 비용추계는 일괄적으로 이루어지는 추계가 아니며, 법안이 아닌 정책에 대한 추계이다.

법안에 대한 비용추계는 일반적으로 정부에서 실시한다. 정부의 법안비용추계는 재무부(Department of the Treasury and the Department of Finance)에서 마련한 절차에 따라 실시한다. 법안에는 보통 해설문이 포함되어 있는데, 그 해설문에는 해당 법안이 재정에 어떠한 영향을 미치는지가 기재되어 있다.

2) 비용추계 사례 검토

실제 비용추계 사례로 외국인투자(Foreign Investment) 정책에 대한 비용추계 내용을 검토한다. 이 비용추계는 상원의원 David Leyonhjelm에게 제공하기 위한

작성된 것이다.

□ 외국인투자 정책 비용추계 보고서의 게시

○ 본 자료가 게시된 웹페이지 주소:
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/Publicly_released_costings_or_budget_analyses_outside_the_caretaker_period

○ 본 자료를 직접 다운로드 받는 주소:
https://www.aph.gov.au/~/media/05%20About%20Parliament/54%20Parliamentary%20Depts/548%20Parliamentary%20Budget%20Office/Publicly%20released%20costings/Foreign%20investment%20PDF.pdf?la=en

□ 외국인투자 정책 비용추계 보고서

○ 1. 정책 비용추계(policy costing)-총선기간(caretaker period) 이외의 기간
○ 2. 비용추계 개관(costing overview)
○ 3. 방법론(methodology)
○ 4. 자료 출처(data source)
○ 첨부 A - 외국인투자(foreign investment)-재정적 영향(financial implication)

□ 외국인투자 정책 비용추계 보고서의 주요 내용

1. 정책 비용추계 - 총선기간 이외의 기간(policy costing-outside the caretaker period)

○ 외국인투자 정책제안은 1975년 외국인 취득 및 인수법(Foreign Acquisitions and Takeover Act 1975)을 폐지하고 외국인투자 심의위원회(Foreign Investment Review Board, FIRB)에 대한 재정지원을

중단함으로써 외국인 투자 제한을 폐지하는 것을 내용으로 함. 이 제안은 2017년 7월 1일부터 효력이 있음.

2. 비용추계 개요(costing overview)

○ 본 비용추계에는 외국인 투자 심의위원회(FIRB)의 수수료 수익 손실과 재무부(Treasury) 및 호주 국세청(Australian Taxation Office, ATO)에 대한 지원 자금 감소에 관한 내용만 포함. 이러한 변화가 외국인 투자에 대한 변화, 관련 세금수입, 또는 다른 경제적 집합체에 대한 변화가 미치는 영향의 연관효과(flow-on effect)는 매우 불확실하기 때문에 이에 대한 비용추계는 제외.

○ 외국인투자 정책제안은 2016-17년 예산비용추계 기간(2016-17 Budget forward estimates period) 동안 6억 4천 5백만 달러만큼 재정 및 기초 현금 잔액을 감소시킬 것으로 예상. 이 수치는 6억 6천만 달러만큼의 외국인투자 심의위원회 수수료 수익의 감소와 이 기간 동안 1천 5백만 달러만큼의 부서 지출의 상쇄 감소를 반영한 것임.

○ 외국인투자 정책제안이 미치는 재정적 영향은 2016-17년 예산비용추계 기간을 넘어서까지 확대. 2016-17년에서 2026-27년까지의 재정적 영향을 분석한 내용은 첨부문서 A에 포함.

○ 본 비용추계는 국세청이 제공한 추정치를 기반으로 하고 있으므로 신뢰성이 높다고 판단됨.

3. 방법론(methodology)

○ 본 비용추계의 외국인투자 심의위원회 수수료 수익 상실분(foregone FIRB fee revenue)은 국세청에서 제공한 2016-17년부터 2019-20년까지의 수익에 관한 자료를 기준으로 산정. 국세청 및 외국인투자 심의위원회에 대한 지출 감소로 인한 총 비용절감액은 2014-15년 실제 지출을 기준으로 하고, 임금 및 일반적 비용의 증가(wage and general cost growth) 및 효율성배당의 적용(application of efficiency dividend)을 반영.

다. 소결

본 연구에서 한정하는 법안비용추계에 해당하기 위해서는 재정을 수반하는 법안을 대상으로 해야 한다. 그러나 호주 의회예산처는 법안이 아닌 단순한 정책제안을 비용추계의 대상으로 하고 있기 때문에 본 연구의 대상에 포함되지 않는다고 판단된다. 따라서 우리나라 국회예산정책처에서 수행하는 법안비용추계에 해당하는 제도는 없다고 판단된다.

5. 영국

가. 영국 비용추계 제도

1) 제도 의의

영국는 예산책임처(OBR, Office for Budget Responsibility)에서는 정부 정책이 재정에 미치는 영향을 분석할 뿐, 법안 자체를 대상으로 비용추계를 실시하지는 않는다. 정부 정책의 재정적 영향에 대한 기본적인 분석은 정부에서 실시하고, 예산책임처에서는 정부에서 수행한 분석이 합리적이고 중립적인지만을 판단한다. 법안에 대한 비용추계는 일반적으로 정부에서 입법평가를 통해 실시한다.

2) 추계 주체(조직, 권한)

영국의 예산책임처(OBR, Office for Budget Responsibility)는 공적 재정에 관하여 독립적이고 권위 있는 분석을 수행하기 위해 2010년에 설립되었다. 예산책임처에서는 예산(Budget) 및 추계보고서(Autumn Statement)와 함께 매년 2회에 걸쳐 '향후 5년간 경제 및 재정 예측(5-year-ahead forecast)' 작업을 실시한다. 각 예측(forecasts)에서는 최근에 발표된 세금 및 지출 정책(tax and spending policies)이 미치는 영향을 추정하고 이에 대해 설명한다.

나. 영국 비용추계 실제

1) 개관

영국 예산책임처는 공공재정에 대한 예측을 실시한다. 예산책임처는 정부(재무부)에서 산정한 비용이 합리적이고 중립적으로 책정되었는지를 판단한 다음,

예측보고서에 해당 비용을 기재한다.

2) 비용추계 사례 검토

실제 비용추계 사례로 「2017년 봄 예산(Spring Budget 2017): 정책 비용추계(policy costings)」 자료 중에서 예산책임처에서 작성한 '2017년 예산 정책결정(Budget 2017 policy decisions)' 부분(첨부B에 있음)의 내용을 검토한다.

□ **「2017년 봄 예산(Spring Budget 2017): 정책 비용추계(policy costings)」의 게시**

○ 본 자료가 게시된 웹페이지 주소:
http://budgetresponsibility.org.uk/forecasts-in-depth/policy-costings/

○ 본 자료를 직접 다운로드 받는 주소:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/597335/PU2055_Spring_Budget_2017_web_2.pdf

□ **「2017년 봄 예산(Spring Budget 2017): 정책 비용추계(policy costings)」의 목차 및 「예산책임처: 정책 비용추계의 증명(certification of policy costings)」의 목차**

○ 「2017년 봄 예산(Spring Budget 2017): 정책 비용추계(policy costings)」의 목차
- Chapter 1. 도입
- Chapter 2. 정책비용추계(policy costings)
- Annext A. 공적재정예측 기준선의 지수화
- Annext B. 예산책임처: 정책 비용추계의 증명(certification of policy costings)

○ 「예산책임처: 정책비용추계의 증명(Office of Budget Responsibility: certification of policy costings)」 부분의 세부 목차

: 「2017년 봄 예산: 정책 비용추계」 중에서 첨부 B 부분(「예산책임처: 정책비용추계의 증명」)은 예산책임처에서 작성. 이 첨부 B 부분의 세부 목차는 다음과 같다.

- 2017년 예산 정책 결정(Budget 2017 policy decisions)
  1. 개관(overview)
  2. 불확실성(uncertainty)
  3. 과거 조치에 대한 업데이트(update on previous measures)
  4. 부서 지출(departmental spending)
  5. 경제에 미치는 간접적 영향(indirect effects on the economy)

□ 「첨부 B. 예산책임처: 정책 비용추계의 증명」(2017년 예산 정책 결정)의 주요 내용

1. 개관

○ 예산책임처에서 실시하는 경제 및 재정 전망(economic and fiscal outlook, EFO) 예측에는 각 예산 및 추계 보고서(Budget and Autumn Statement)에 공표된 정책결정(policy decision)이 어떤 영향을 미칠 것인지에 관한 내용을 포함. 정부는 고려 중인 각 정책조치(policy measure)가 도입됨으로 인해 발생할 비용이나 이익에 관한 추계서 초안을 예산책임처에 제공. 예산책임처는 관련 전문가들과 이 문제를 논의한 다음, 수정이 필요할 경우 수정안을 제안. 개별 조치가 여러 단계의 조사를 거치는 경우, 이 과정은 반복적인 절차(iterative process)가 될 수 있음. 이 절차가 끝나고 나면 정부는 어떤 것을 이행할 것인지, 어떤 것을 스코어 카드(scorecard)에 기재할 것인지를 결정. 예산책임처에서는 정부가 작성한 비용추계가 합리적이고 주요한(reasonable and central) 사항에 대한 비용추계라고 볼 수 있는지를 확인하고, 예산책임처에서 작성하는 예측 보고서에 정부의 비용추계 내용을 포함시킬 것인지, 아니면 예산책임처 스스로 실시한 비용추계로 정부의 비용추계를 대체할 것인지를 결정.

○ 표 B.2는 재무부(Treasury)의 스코어 카드를 재현한 것임. 이 표에서는 각 비용추계에 사용된 방법론과 불확도(uncertainty)를 간단하게 설명하고 있음.

재무부의 스코어 카드에 없는 정책 결정

○ 예산책임처의 예측 보고서에는 재무부가 스코어 카드에 제시하지 않기로 결정한 정책결정에 대한 내용도 다수 포함. 재무부의 스코어 카드에 언급되지 않은 정책결정으로 인한 영향은 표 B.1에 나타나 있음. 재무부에서 작성한 스코어 카드에는 없고, 예산책임처에서 작성한 예측 보고서에만 있는 정책 비용추계의 예로는 council tax precept, personal injury discount rate, probate fees, personal independent payments, soft drinks industry levy, making tax digital, 100 per cent business rates retention pilots, disguised remuneration, affordable homes programme, other non-scorecard DEL changes 등이 있음.

Table B.1: Costings for policy decisions not on the Treasury scorecard

		£ million				
	Head	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
Council tax precept	Current AME	-105	-220	+25	+25	+25
	Receipts	+105	+220	-25	-25	-25
Personal injury discount rate[1]	RDEL	-1160	-1050	-1170	-1170	-1170
Probate fees[2]	RDEL	-235	-290	-310	-330	-350
	Receipts	+235	+290	+310	+330	+350
PIP: response to legal judgements	Current AME	-110	0	0	0	0
Soft drinks industry levy	Receipts	0	+15	+30	+45	+45
Making tax digital	Receipts	0	0	-20	-40	-45
100 per cent business rates rentention pilots	RDEL	+1410	+1185	0	0	0
	CDEL	+1045	+1065	0	0	0
	Current AME	-1410	-1185	0	0	0
	Capital AME	-1045	-1065	0	0	0
Disguised remuneration	Receipts	0	-40	+30	0	0
Affordable homes programme	Capital AME	0	0	-450	+460	0
Other non-scorecard DEL changes[3]	RDEL	-25	-65	-310	-700	-495
	CDEL	0	-200	-750	+1230	+1695

Note: The presentation of these numbers is consistent with that in the scorecard shown in Table A.2, with negative signs implying an Exchequer loss and a positive an Exchequer gain.

[1] This measure is also expected to increase insurance premium tax receipts by around £100 million a year.

[2] This measure is also expected to increase inheritance tax receipts by around £30 million a year.

[3] These changes are described in paragraph 4.17.

2. 불확도(uncertainty)

ㅇ 예산책임처가 작성한 예측보고서에 존재하는 잠재적인 위험을 투명하게 공개하기 위해, 예산책임처는 표 B.2에서와 같이 각 비용추계 사안에 대해 주관적인 불확도(uncertainty) 등급을 매김. 불확도의 정도는 '낮음'에서 '매우 높음'까지 다양한 분포를 이루고 있음. 예산책임처는 불확도 등급을 정하기 위해 ① 비용추계를 뒷받침하는 데이터(data), ② 필요한 모델링(modeling)의 복잡성, ③ 정책 변화에 대한 가능한 행동 반응(behavioural response)을 고려. 이때 개별 비용추계 사안에 대한 각 불확도 요소의 상대적 중요성을 고려함. 각 불확도 등급에 대한 근거는 예산책임처의 웹사이트에서 확인할 수 있음. 어떤 비용추계가 특히 불확실할 때에는 예산책임처가 합리적이고 주요한 추계라고 판단하는 것의 양면에 놓여 있는 위험을 검토함.

ㅇ 표 B.3는 세부기준을 표시하고, 그 세부기준들을 예산안에 포함된 하나의 정책조치에 적용한 예를 보여주고 있음('세액공제 부채(tax credit debt): 징수 강화(enhanced collection)'에 적용한 예임). 이는 HM Revenue and Customs (HMRC)가 사용가능한 모든 징수 절차를 소진한 것으로 판단되는 세액공제 부채를 Department for Work and Pensions(DWP)로 이전함으로써 2018-19기간부터 2021-22기간에 이르기까지 총 5억 파운드를 산출할 수 있다고 기대됨. HMRC와는 달리, DWP는 법원의 사전 승인 없이 수익으로부터 부채를 직접 회수할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이 정책에 있어서 가장 중요한 불확도의 원인은 데이터(data)이고, 그 다음으로 모델링(modeling), 그리고 행동(behaviour)이라고 판단됨.

ㅇ '데이터'는 일정 요건을 갖춘 사안들에 대한 단편적인 정보와 아직 징수되지 않은 채무액을 기반으로 함. 일반적으로 데이터는 양질이지만, 때로는 데이터의 변동으로 인해 과연 단편적인 정보가 최종 사안을 대표할 수 있는지와 관련하여 불확도가 올라가는 경우가 있음. 이 비용추계에서 데이터는 '중간(medium)' 수준의 불확도 원인이라고 판단됨.

○ ‘모델링’에는 DWP로 이전 될 최종 사례에 도달하기 위한 몇 가지 단계가 포함되어 있음(예컨대, 소득이 5,200 파운드 미만인 자 등 일정 기준을 충족하지 못한 사안은 제외). 이 비용추계에서 모델링은 '중간(medium)' 수준의 불확도 원인이라고 판단됨.

○ 이 비용추계에서 ‘행동’이 중요도가 가장 낮은 불확도 원인이라고 봄. 여기서는 HMRC의 모든 채무 회수 수단을 다 소진해버린 자에 대한 채무만 문제되는 것이고, 그 채무를 고용주를 통해 회수하면 위반의 범위가 축소됨. 따라서 이 정책조치에 대한 추가적인 행동 반응은 무시할 정도임. ‘중간 낮음’ 수준의 불확도 원인이라고 판단됨.

○ 이러한 판단을 모두 고려하여, 전체 '중간' 등급을 부여.

○ 표 B.3의 접근 방식을 사용하여 스코어 카드의 세 가지 정책조치(① ‘qualifying recognised overseas pension schemes: targeted charge’, ② ‘tax avoidance: new penalty for enablers of tax avoidance’, ③ ‘VAT on telecoms outside the EU: align with international practice and prevent avoidance’)를 모두 검토해본 결과, 이들 정책조치에 대한 비용추계는 불확도 수준이 ‘높음’이라고 판단을 내림.

3. 과거 조치에 대한 업데이트

○ 예산책임처가 각 재정적 문제를 검토할 때 과거의 모든 정책조치에 대해 다시 비용추계를 해볼 수는 없지만(막대한 분량 문제), 기왕의 비용추계가 낮게 또는 높게 책정된 경우와 과거에 특별히 불확실한 면이 있다고 파악된 비용추계에 대해서는 다시 검토함.

Table B.2: Treasury scorecard of policy decisions and OBR assessment of the uncertainty of costings

		Head	£ million					Uncertainty
			2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	
Raising Productivity and Living Standards								
1	16-19 Technical Education: implement Sainsbury reforms	Spend	0	-60	-115	-250	-445	N/A
2	Education capital: extend free schools programme	Spend	-20	-30	-50	-280	-655	N/A
3	Education capital: school investment	Spend	0	-130	-130	0	0	N/A
4	Labour market participation: funding for returnships	Spend	*	-5	0	-	-	N/A
5	Business Rates: discretionary support fund	Spend	-180	-85	-35	-5	0	Low
6	Business Rates: targeted support for Small Business Rate Relief recipients	Spend	-25	-20	-20	-25	-25	Medium
7	Business Rates: £1,000 discount for smaller pubs for 2017-18	Spend	-25	*	0	0	0	Medium
8	Regional and other spending	Spend	-15	-10	-5	0	0	N/A
An economy that works for everyone and public spending								
9	Social Care: additional funding	Spend	-1,200	-800	-400	-	-	N/A
10	NHS: Accident and Emergency streaming	Spend	-120	0	0	0	0	N/A
11	NHS: Sustainability and Transformation Plans	Spend	-130	-130	-130	0	0	N/A
12	Tackling domestic violence and abuse	Spend	0	-10	-10	0	0	N/A
13	Free school transport: expand eligibility to selective schools	Spend	0	-5	-5	-5	-5	N/A
14	International Women's Day: voting rights centenary commemoration	Spend	-5	0	0	-	-	N/A
Tax Sustainability and Fairness								
15	Class 4 NICs: increase to 10% from April 2018 and 11% from April 2019	Tax	0	+325	+645	+595	+495	Medium-high
16	Dividend Allowance: reduce to £2,000 from April 2018	Tax	0	+5	+870	+825	+930	Medium
17	Making Tax Digital: one year deferral for businesses with turnover below VAT threshold	Tax	*	-20	-65	-150	-45	Medium
18	Stamp Duty Land Tax: delay reduction in payment window to 2018-19	Tax	-105	+95	*	*	*	Medium-low
19	Aggregates Levy: freeze for April 2018	Tax	-15	-15	-15	-15	-15	Low
20	Heavy Goods Vehicles: freeze VED and Road User Levy	Tax	-10	-10	-10	-10	-10	Low
21	Packaging Recycling Targets: set rates for 2018-2020	Tax	*	*	-5	-5	-5	Medium
Avoidance, Evasion, and Imbalances								
22	Tax avoidance: new penalty for enablers of tax avoidance	Tax	+10	+50	+20	+20	+15	High
23	Qualifying Recognised Overseas Pension Schemes: targeted charge	Tax	+65	+60	+60	+65	+65	High
24	Tax treatment of transfers to trading stock: prevent abuse	Tax	+25	+15	+15	+15	+15	Medium
25	VAT on telecoms outside the EU: align with international practice and prevent avoidance	Tax	+45	+65	+65	+65	+65	High
Previously announced welfare policy decisions								
26	Tax Credit Debt: enhanced collection	Spend	0	+60	+180	+145	+135	Medium
27	Living Together Data Fraud: enhanced data collection	Spend	*	+5	*	*	*	Medium-low
28	Child Tax Credit and Universal Credit: targeted exceptions to two child limit	Spend	-5	-15	-35	-55	-70	Medium
	TOTAL POLICY DECISIONS		**-1,710**	**-665**	**+825**	**+930**	**+445**	

**negligible*

[1] Costings reflect the OBR's latest economic and fiscal determinants.

[2] At Spending Review 2015, the government set departmental spending plans for resource DEL (RDEL) for the years up to and including 2019-20, and capital DEL (CDEL) for the years up to and including 2020-21. Where specific commitments have been made beyond those periods, these have been set out on the scorecard. Where a specific commitment has not been made, adjustments have been made to the overall spending assumption beyond the period.

Table B.3: Example of assigning uncertainty rating criteria: 'tax credit debt: enhanced collection'

Rating	Modelling	Data	Behaviour
Very high	Significant modelling challenges Multiple stages and/or high sensitivity on a range of unverifiable assumptions	Very little data Poor quality	No information on potential behaviour
High	Significant modelling challenges Multiple stages and/or high sensitivity on a range of unverifiable assumptions	Little data Much of it poor quality	Behaviour is volatile or very dependent on factors outside the tax/benefit system
Medium-high	Some modelling challenges Difficulty in generating an up-to-date baseline and sensitivity to particular underlying assumptions	Basic data May be from external sources Assumptions cannot be readily checked	Significant policy for which behaviour is hard to predict
Medium	Some modelling challenges Difficulty in generating an up-to-date baseline	Incomplete data High quality external sources Verifiable assumptions	Considerable behavioural changes or dependent on factors outside the system
Medium-low	Straightforward modelling Few sensitive assumptions required	High quality data	Behaviour fairly predictable
Low	Straightforward modelling of new parameters for existing policy with few or no sensitive assumptions	High quality data	Well established, stable and predictable behaviour
Importance	Medium	High	Low
Overall		Medium	

다. 소결

본 연구에서 한정하는 법안비용추계에 해당하기 위해서는 재정을 수반하는 법안을 대상으로 해야 한다. 영국 예산책임처는 법안이 아닌 정부정책을 비용추계의 대상으로 하고 있기 때문에 본 연구의 대상인 법안비용추계에 포함되지 않는다고 판단된다. 본 연구에서 한정하는 법안비용추계에 해당하기 위해서는 직접적으로 재정에 미치는 영향을 추계이어야 한다. 영국의 예산책임처는 경제 재정 전반에 미치는 영향을 분석하는 곳이므로 본 연구의 대상인 법안비용추계에 포함되지 않는다고 판단된다. 따라서 우리나라 국회예산정책처에서 수행하는 법안비용추계에 해당하는 제도는 없다고 판단된다.

6. 독일

가. 개설

독일의 입법절차에 있어서 법률안제안권은 연방의회, 연방참사원, 연방정부가 갖고 있다. 재정수반법률의 재정예측 또는 통제절차는 주로 연방정부가 제출하는 법률안을 중심으로 운용되고 있다. 독일은 우리의 비용추계와 동일한 제도를 갖고 있지는 않으나, '입법평가'(Gesetzesfolgenabschätzung)제도를 통해 재정수반법률의 비용 등을 포함한 정책적 효과달성 전반에 관하여 영향평가를 실시하고 있다.

나. 입법평가의 실시

1) 입법평가 실시기관

입법평가제도에 관한 상세한 운용은 연방내무부에서 담당하고 있으며, 연방재무부 및 연방경제·과학부도 각각의 권한에 따라 일정 부분 참여하고 있다. 따라서 입법평가를 통한 재정수반법률은 연방정부 제출법률안에 국한되며, 연방의회 및 연방참사원이 제출하는 법률안에 대해서는 법령상 입법평가가 강제되는 것은 아니다.

다만, 법률을 통해 재정지출증액 또는 재정수입감소를 가져 오는 경우, 연방정부의 동의를 받도록 하고 있는 바, 이와 같은 절차에서 약식의 입법평가가 연방정부에 의해서 이루어지는 것으로 평가되고 있다. 또한 독일의 법률제정은 대부분 연방정부에 의해서 이루어지고 있으며(전체 법률의 약 80%), 연방의회법률안의 경우에도 상당수 정부안을 토대로 제정되고 있다.[19]

결국, 독일의 법률안 대다수가 연방정부에 의해 발의되므로, 마찬가지로 대다수의 중요 법률안은 연방정부가 수행하는 입법평가의 대상이 되고 있다.

---

19) 원소연, 독일입법평가 조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원 연구보고서, 2011, 65면 이하.

2) 입법평가 관련 법령

입법에 관한 최상위 규범인 기본법(GG)에는 입법평가제도에 관련한 규정이 없다. 다만 연방각부공동사무규칙(GGO) 제16조에서 아래와 같이 규정하여, 법안 작성의 주무부처에 대해 중요한 입법안에 대해서는 입법평가를 실시하고 이러한 입법평가를 일정한 지침에 따라 진행할 것을 요구하고 있다.

> 연방각부공동사무규칙 제13a조에 따라 입법평가를 실시하는 경우에는 그 결과와 그 결과를 고려했는지의 여부를 입법이유서에 기재한다. 입법평가를 실시하지 않은 경우에는 그 이유를 입법이유서에 기재한다(GGO 제16조)

다. 입법평가의 내용

독일의 입법평가는 그 모델을 사전적, 병행적, 사후적 입법평가로 구분한다.

사전적 입법평가란 입법의도 즉 목적을 결정하는 단계에서 입법의 필요성과 고려하는 입법 내용에 관련한 대안에 대한 것을 내용으로 한다. 입법이 이루어지기 전에 수행되는 평가로서 특정한 분야에 해당 입법이 필요한지 여부, 규율영역 즉 권한과 관할의 문제를 확인하고, 대안적 입법가능성 즉 해당 문제에 대한 가능한 조치들을 조사한다. 이를 통해 목표달성 가능성을 높이고 제도가 도입되는 과정에서 수용성을 최대한 높이고자 하는 것이다. 이 사전적 입법평가의 결과는 추천할만한 대안을 제시하거나 입법의 필요성을 확인 또는 부정하는 것으로 나타난다.

병행적 입법평가에서는 입법초안에 대해 초안이 작성되는 과정에 초안 자체에 대해 실시하는 입법평가이다. 여기서는 주로 법형식적 구성에 관한 것을 평가하는데 입법하고자 하는 내용이 법체계상 영역에 적합한지 입법이 규범으로서 준수와 집행이 가능한지를 평가하게 된다. 특히, 이 단계에서 해당 입법을 통해 발생할 비용 부담의 가중 또는 경감에 대해 평가하게 된다. 여기서 분배의 최적적성을 평가하는 비용편익 분석을 하게 된다. 이 병행적 입법평가를 통해서는 타당성이 확인된 초안이 결과로 도출되거나 평가 결과에 따라 초안을 수정하게 된다.

사후적 입법평가는 입법이 이루어진 후에 진행되는 평가를 말한다. 입법이 이루어졌기 때문에 평가 시점에서는 현행 법령에 대해 평가하게 된다. 사후적 입

법평가는 그 내용에 따라서 특정 시점에 수행하는 현재기간 심사가 있고, 정기적 심사가 있으며 최종시점 심사가 있다. 여기서는 입법목표를 달성하였는지를 평가하는 것이 가장 중요한 목적이 된다. 목표 외에 부수효과 또는 부작용이 발생한 것은 없는지도 평가하고, 결과적으로 경제적 재정적 부담이 어떻게 발생하였는지도 보게 된다. 이를 통해 현행 법규정의 실용성 및 규범으로서의 타당성을 평가하게 되고, 그 결과 법령의 개정 또는 폐지가 필요하지 않은지 평가하게 된다. 이 평가의 결과로는 현행법령의 타당성을 확인하거나 개정 필요성을 확인하여 법령의 개정을 제안하게 된다.

입법 평가 모델	입법 단계	방향			결과
		내용	시간	방법론	
사전적 입법평가	입법 의도	·필요성 ·대안개발	사전적	·특정한 분야에서의 입법필요성 ·규율영역의 파악 ·대안적 입법가능성의 조사 ·목표달성 및 수용성의 최대화	추천할만한 대안 또는 입법필요성 부정
병행적 입법평가	입법 초안	·법형식적 구성	초안이 작성되는 동안, 초안에 수반하여	·계획된 규율영역에 적합한 것인가? ·계획된 입법의 준수가능성, 집행가능성 ·계획된 입법으로 인해 부담가중과 부담경감이 적절한 관계에 있는가(비용/편익; 분배의 최적성)	타당성이 확인된 초안 또는 수정된 초안
사후적 입법평가	현행 법 규정	·사후심사 ·현재기간 심사, 정기적 심사, 최종시점 심사	사후적	·입법목표의 달성 여부 ·부수효과의 발생여부 ·부담가중과 부담경감의 발생여부 ·현행 법규정의 실용성 및 준수가능성 ·개정 및 폐지의 필요성	심사된 규범 (확인, 수정제안)

이처럼, 독일에서 입법평가를 통한 법률안의 재정예측 및 통제는 주로 입법초안의 작성 시에 시행되는 병행적 입법평가에서 이루어지고 있다. 여기에서는 비용효과의 분석도구를 통해 관료비용을 포함하여 장래의 (재정적인) 부담가중과 부담경감을 조사하게 되고, 인건비 추산의 분석도구를 통해 집행에 필요한 인력투입을 조사하게 되며, 비용·편익분석을 통해 법규적용의 효과로 인한 이익과 불이익을 비교평가하게 된다.

결국, 병행적 입법평가를 통해 법률안의 재정효과를 판단하며, 개정안 작성에 있어서 재정효과의 결과를 반영하게 된다. 또한 부분적으로 사후적 입법평가를 통해서도 법률의 재정평가를 수행하고 있다. 즉, 비용추이, 비용·편익분석 등을 수행하는 바, 이는 법률의 개정 및 폐지에 반영하기 위한 환류적 성격을 가지고 있다.

라. 입법평가의 실제[20)]

1) 대상과 의의

가) 대상 법규와 주요내용

본 연구에서는 정형외과시행령의 개정안(Änderung der Orthopädieverordnung)에 대한 입법평가의 실례를 간략하게 살펴본다. 이 시행령 개정안의 주요내용은 정형외과병원에 대한 지원금 또는 보조금의 증액과 현물급부를 현실에 부합하게 증가시키는 것이었다.

나) 방식

이 입법평가는 병행적 입법평가로 수행되었다.

20) 수행된 독일입법평가의 사례는 Bundesministerium des Innern, Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2002.의 실례를 번역한 것임.

2) 주요 내용

가) 심사기준의 선정

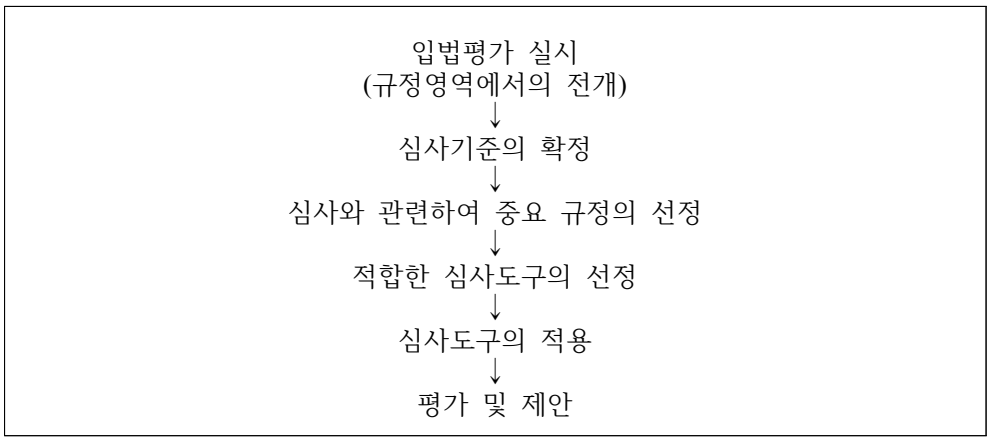
독일의 입법평가는 입법평가지침서에 따라 각 개별 심사대상 법령에 적합한 심사기준을 매 입법평가 시에 선정하고 확정한다.

나) 확정된 심사기준

번호	심사기준	(정형외과시행령과 관련한) 질문, 분석 착안점
1	목표도달 가능성	개선사항들이 연방원호법(BVG) 제13조 제2항 제1문의 (정형외과적 원호의 보조수단에 대한 요구기준) 요구들을 충족시키는가? 개정안이 아래의 사항에 부합하는지 여부 - 경제발전(인플레이션 상쇄) - 의료기술의 진전(특히 보조수단)
2	실용성	정형외과시행령의 시행과 관련한 변동사항은 없음; 지금까지 실용적인 것으로 평가됨
3	분배효과 (특히 비용효과)	절감비용을 공제한 새롭게 산정된 급부의 청구로부터 발생하는 (연방의) 비용효과 (자체부분의 증가액[21]) = 분배효과: 주(州)와 경제계에 미칠 추가적인 비용부담 및 편익은 어느 정도로, 어디서 발생하는가?
4	이해가능성	새롭게 추가되는 사항들은 이해가능하며 시행 가능한가?
5	상호작용성	다른 규범들 및 제도들에 대한 효과는?
6	수용가능성	정형외과시행령은 수범자(受範者)에게 수익적이다; 새로운 내용이 아님
7	성평등성	여성과 남성들이 평등하게 취급되는가; 여성과 남성은 예컨대 휠체어나 정형외과 상의 의료신발이 동등하게 개선되는 기회를 향유하고 있는가?

3) 비용추계

독일의 입법평가는 아래와 같은 순서로 진행된다.

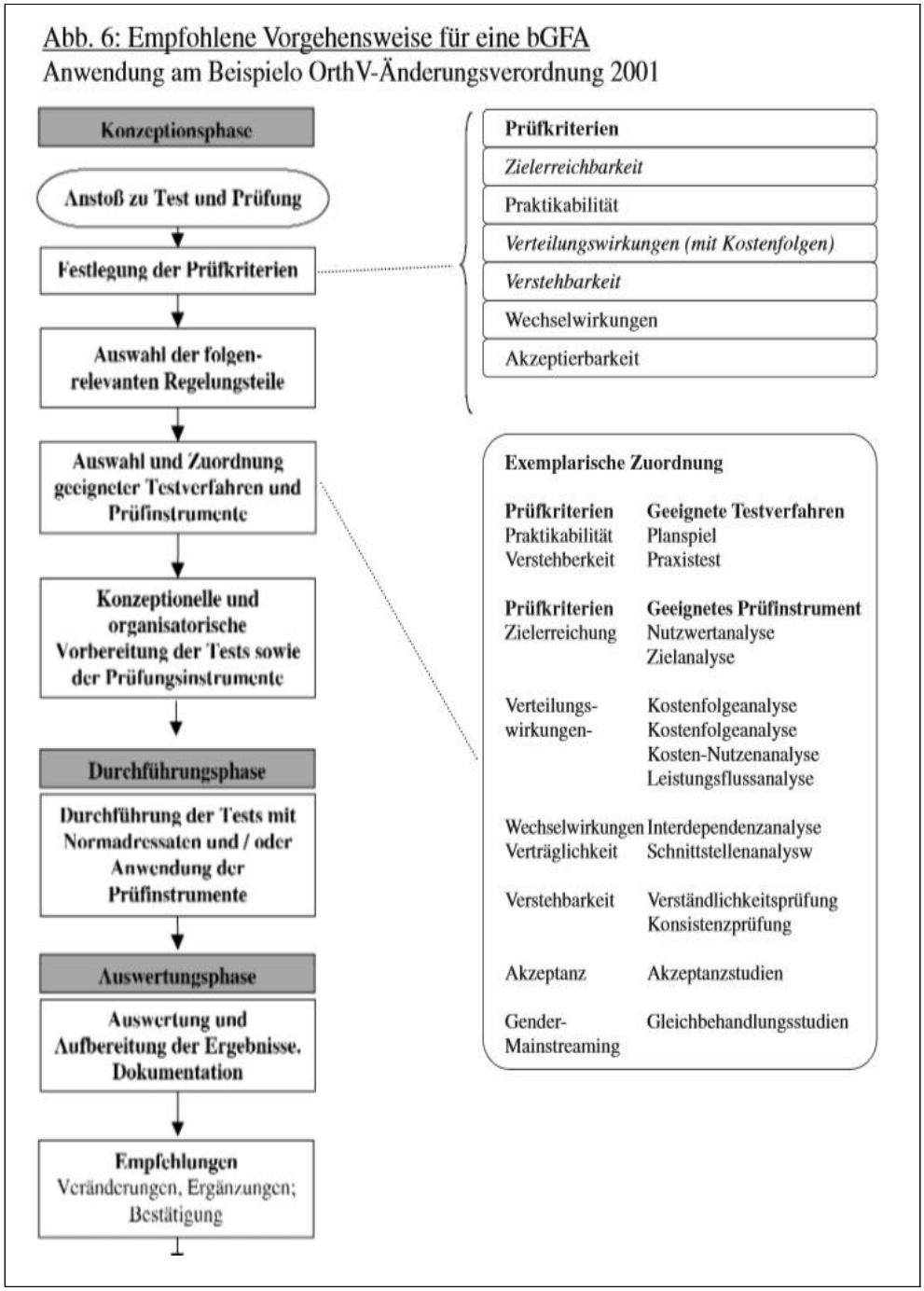


이 순서에 따라 정형외과시행령 개정안에 대한 입법평가는 아래 목차로 구성되어 있다. 이 중 비용평가와 관련해서는 위의 목차 중 '3.5 비용분석과 편익평가'에서 구체적으로 실시된다. 그 주요 내용은 전술한 바와 같다.

1. 분류
2. 문제상황
3. 진행방식
   - 3.1 심사기준의 확정 (Festlegung der Prüfkriterien)
   - 3.2 심사와 관련하여 중요 규정의 선정 (Auswahl der prüfrelevanten Regelungsteile)
   - 3.3 적합한 심사도구의 선정 (Auswahl der geeigneter Prüfinstrumente)
   - 3.4 목적-(수단)-분석 (Ziel-(Maßnahmen)-Analysen)
   - 3.5 비용분석, 편익평가 (Kostenfolgenanalysen, Nutzenabschätzung)
   - 3.6 이해가능성평가와 일과성평가 (Verständlichkeits- und Konsistenzprüfung)
   - 3.7 동등대우에 관한 연구 (Gleichbehandlungsstudien)
4. 방법론적 결과

21) (역자 주) 순증가 비용을 의미한다.

아래는 위 내용에 대한 흐름표이다.



가) 주요 문제

독일 입법평가에서의 비용추계는 주로 비용분석(Kostenfolgenanalysen)과 편익평가(Nutzenabschätzung)를 통해 이루어진다.

이 비용분석과 편익평가에서 도출하고자 하는 핵심적 질문은, 어떠한 비용이 어디에서 어느 정도 발생하는가, 상이한 수범자(受範者)에게 발생하는 경제적 부담의 증가 또는 완화가 중기(中期)의 기간에 걸쳐 어느 정도 허용되는가, 다른 사람에 비해 누가 더 부담을 질 것이며 또 누가 덜 부담을 질 것인가 하는 것이다. 이때 평가기준으로는 분배효과가 중요한 기준으로 적용된다.

나) 주요 내용

독일 입법평가에 포함된 비용분석의 주요 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 관련 수혜자와 관련 용역제공 종사자 및 기관에 대한 광범위한 기초 조사를 실시한다. 특히, 연방예산에 미칠 영향을 분석한다. 비용분석에 대한 구체적 지시사항으로는 현행 규정에 대한 급부비용과 시행비용을 확정할 것이 요구되었는데, 정형외과시행령의 적용범위 속에 포함되는 사례를 중기(5년), 장기(10년)로 구분하여 예측하였다.

중기적·장기적 급부비용 및 시행비용을 위의 예측에 기초하여 평가하고 이를 정형외과시행령에서 새롭게 확정된 개정내용에 기초하여 평가하였다. 특히, 급부경과분석(Leistungsflussanalyse), 즉 분배효과에 대한 분석을 실시하였는데, 급부제공자와 급부향유자로 구성되는 관련자 사이에서 발생하게 되는, 평가 대상 법규가 규정한 급부 이전(移轉)에 대해 파악하고 조사하였다.

7. 오스트리아

가. 연혁

오스트리아에서의 비용추계는 “더 나은 입법규율”(Better Regulation)이라는 목적 아래 이를 실현하기 위한 하나의 중심가치로서 경제적 효과의 예측을 제도화하고 있다. 법령을 더 잘 만들기 위해 경제적 효과를 예측한다는 점에서 우리나라의 비용추계와 정확하게 범주와 내용이 정확히 일치하지는 않는다. 따라서 우리나라의 비용추계와 정확하게 범주와 내용이 일치하지는 않는다.

입법의 질에 대한 검토는 “입법지침 1979”(Legistische Richtlinie 1979)을 근거로 시작하였다. 이 지침에서 재정 효과에 대하여 “재정효과에 대한 서술의 원칙”[22]이 적용되어 정부가 입안한 모든 법령(Regierungsvorlage)에 재정효과의 분석이 수행되도록 제도화 되었다.

이후 1999년에는 전면적으로 입법평가를 도입하여 시행함으로써, 오스트리아에서도 법령의 재정적 영향에 대한 평가는 입법평가 내에서 실시되게 된다. 오스트리아 정부는 1999년에 각의 결정을 통해 마찬가지로 모든 정부 입안 법령에 대해서 재정효과뿐만 아니라 경제상황(Wirtschaftsstandort)과 취업상황(Beschäftigungslage)에 대한 효과를 분석하도록 하였다. 같은 해 법률을 통하여 이러한 분석을 모든 법령안에 대해 확대하게 된다. 즉 “제1연방법정화법률”(1. BRBG)[23]을 통해 정부가 입안한 법령안뿐만 아니라 모든 법령안에 대해서 경제상황에 대한 효과를 심사하도록 하였다.

나. 입법평가 이전: 경제영향평가

1979년 입법지침을 필두로 시행된 법령의 재정효과에 대한 일종의 평가는 1999년 입법평가가 전면적으로 시행될 때까지 세 단계에 걸쳐 변화를 겪는다. 1979년에는 법률이 가지는 규범적·제도적 효과 외에 재정적·경제적으로 국가와 지

22) das Gebot der Darstellung der finanziellen Auswirkugnen.
23) das Erste Bundesrechtsbereinigungsgesetz.

방자치단체에 미치는 영향을 평가하기 위해 오스트리아는 “입법지침 1979”(Legistische Richtlinien 1979)을 통해 ‘재정효과의 서술원칙’을 확립하였다. 이 입법지침을 통해 모든 정부법안에 대해 경제영향평가가 실시되었다. 이어서 1986에는 ‘재정효과의 서술원칙’이 연방예산법1986에 처음으로 입법적으로 반영된다. 1997에는 다시금 1997년에 연방예산법을 개정하여 재정효과를 넘어 ‘재정적 고찰방식과 기업경영적 고찰방식’을 명시적으로 규정하여 법령에 대한 경제영향평가를 시행하도록 하였는데, 2년 후인 1999년에는 입법평가 제도가 전면적으로 시행됨으로써 기존에 입법지침과 일부 법률적 근거를 둔 경제영향평가 제도는 더 이상 시행되지 않게 된다.

다. 입법평가의 시행

1) 시행시기

오스트리아의 입법평가는 독일의 제도와 마찬가지로 단순히 법령안에 대해 비용만을 추계하는 것에 그치지 않고 법령의 영향 전반에 대해 평가한다는 점에서 우리의 비용추계와 다르다. 비용추계를 넘어 입법영향에 대한 전반적인 부분을 심사하게 되는 입법평가는 “규제완화법 2001”(Deregulierungsgesetz 2001) 제1조 제2항에 의해 시작되었던 바, 재정적, 경제적, 환경적 그리고 소비자보호정책 및 사회적 관점에의 법률의 본질적인 효과에 대한 평가를 법적으로 의무화 한 것다.

2) 실시기관

오스트리아의 입법평가는 연방정부와 연방장관이 실시 주체이다. 비용 및 재정·경제적 부문에 대한 재정·경제적 영향평가에 대해서는 당해 법률안 또는 명령을 작성하는 연방장관이 수행한다.

라. 내용

오스트리아의 입법평가는 독일의 제도와 매우 유사한 형태를 취하고 있다. 즉 사전적, 병행적, 사후적으로 입법평가가 이루어지고, 각 평가의 시점, 내용과 결과가 유사하다.

사전적 입법평가에서는 입법이 이루어지기 전에 법형식에 다른 규율과 규율 필요성에 대한 대강을 심사하게 된다. 여기서는 도입 또는 개정하고자 하는 제도에 관한 대안이 없는지, 해당 제도를 통해 달성하고자 하는 목적이 무엇인지 평가한다. 또한 효과 또는 영향의 정도와 시기에 대해 평가한다. 여기서는 최적의 규정대안을 선택하는 것이 중요한 결론이 되고 경우에 따라서는 논의되는 규율 자체를 도입하지 않는 '비규율'을 결정하기도 한다.

병행적 입법평가는 법령안의 초안에 대해서 그리고 법안의 심사 단계에서 이루어지는 평가이다. 독일과 마찬가지로 부담의 부과와 부담의 면제 등 재정적 효과에 대한 평가가 이 평가에서 이루어진다. 뿐만 아니라 계획된 규율 내용이 수범자에게 적용될 수 있는 적합한 것인지 심사하고, 이 평가의 결과로는 법안의 타당성을 확인하거나 보완 또는 개선안을 내기도 한다.

사후적 입법평가는 법규가 시행된 지 일정 시간이 지난 후에 이루어지는 것이기 때문에 독일과 마찬가지로 현행 법령에 대한 평가가 된다. 이 평가에서는 규정의 목적 달성 여부나 개정의 필요성 여부에 대한 평가가 이루어진다. 평가 결과로는 목적이 충분히 달성되었는지 수용할 만한 정도로 달성되었는지 또는 개정이 필요한지 여부와 개정 필요사항 등을 평가의 결과로 제시하게 된다.

입법평가 모델	시점	중요 질문	기대되는 결과
사전적 입법평가 (pGFA)	의도하던 법형식에 따른 규율 규율필요성에 대한 대강의 심사	·어떠한 규정대안이 있으며 가능한 목적달성은 무엇인가? ·어떠한 영향과 무엇에 대해서 그리고 언제 그 영향을 기대할 수 있는가?	최적의 규정대안의 선택; 경우에 따라서는 비규율
병행적 입법평가 (bGFA)	초안단계 및 법안의 심사 단계	·계획된 규정은 수범자에게 적합한 것인가? ·부담의 부과와 부담의 면제가 최적화 되었는가?	법안의 인증, 보완, 개선
사후적 입법평가 (rGFA)	법규가 시행된 지 일정 시간이 지난 후	·규정의 목적은 달성되었나? ·개정이 필요한가?	확증의 단계(예컨대, 목적달성, 수용); 필요한 개정

1) 재정·경제적 평가의 근거

독일과 마찬가지로 우리의 비용추계에 해당하는 재정·경제적 분석은 병행적 입법평가 단계에서 실시된다. 재정·경제적 분석은 비용편익분석(Kosten-Nutzen-Analysen)이 주된 내용이 된다. 재정·경제적 평가는 당해 법률·명령안을 입안하는 소관부서의 장관이 주무부서로서 평가를 수행하게 된다. 재정·경제적 평가의 법적 근거는 연방예산법(BHG, Bundeshaushaltsgesetz)이다.

2) 재정·경제적 평가의 내용

병행적 입법평가에서 수행하는 재정·경제적 평가의 내용은 '행정비용'[24]에 대한 분석, '지방자치단체 간의 분배효과'[25]와 '시민과 기업에 대한 효과'[26]로 구분하여 이루어진다.

마. 입법평가 흐름도

1) 입법평가의 전체 진행순서

오스트리아 연방수상청의 입법평가지침서의 내용에 따르면 입법평가는 아래5와 같은 순서로 진행된다.

A. 개념설정과 준비단계

1. 규정환경의 분석

a) 문제분석, 목표분석 그리고 체계분석

b) 규정의 대안(代案)에 대한 개발

c) 시나리오의 개발

2. 규제원칙에 대한 결정

24) Kostenfolgen für die Verwaltung.
25) Verteilungseffekte im Verhältnis der Gebietskörperschaften.
26) Kostenfolgen für die Bürger und Unternehmen.

B. 시행단계

3. 효과분석의 실시

a) 경제적 효과에 대한 평가
b) 그 밖의 효과에 대한 평가
c) 연방헌법 상의 평가기준
d) EU법 상의 평가기준
e) 내적 일관성 보장 (규범 간 충돌의 회피)
f) 형식적 정확성의 보장
g) 감정鑑定(평가)절차에의 실시에 있어서 모든 이해당사자와 공공성의 포함

즉 입법평가 시행에 앞서 문제분석, 목표분석 및 체계분석등 규정 환경을 분석하고 규제 원칙에 대한 적합성 여부를 결정하는 준비단계를 먼저 거치고, 시행단계에서 효과분석을 실시하는데, 효과분석의 가장 첫 번째 내용으로 '경제적 효과에 대한 평가'를 실시하게 된다.

2) '경제적 효과에 대한 평가'의 내용

경제적 효과에 대한 평가는 '행정비용', '지방자치단체 간 분배효과'와 '시민과 기업에 대한 비용효과'로 구분하여 평가된다.

가) 행정비용

행정비용은 예상되는 지출 또는 수입 및 비용과 수익을 적시하는 것, 재정·경적적 고찰방식 그리고 경영적 고찰방식을 적시하는 것을 말한다. 여기서는 새로운 입법조치의 재정적 효과에 대한 조사와 서술을 위한 연방재무부의 지침을 명시하여야 한다.

나) 지방자치단체 간 분배효과

계획된 입법수단의 재정효과에 관해 지방자치단체 간 의무적으로 정보교환을 시행하여야 한다.

다) 시민과 기업에 대한 비용효과

여기서 시민과 기업에 대한 비용효과는 오스트리아에서의 일자리와 경제상황에 대한 효과를 말한다. 직접적 간접적 관련 종사자 및 해당 업종에 있어서 일자리에 관한 영향, 기업인, 손님, 시민과 행정청에 대해 발생 가능한 행정적, 가격적 그리고 비용적 부담과 경감을 평가하게 된다. '기업경쟁력에 대한 효과'에 관해서는 오스트리아의 경제상황에 대한 제도적 영향과 지역경제에 미치는 영향 및 신규 기업에 대한 영향을 평가한다. 또한 이에 관련된 예산상의 영향을 평가한다.

8. 프랑스

비용추계 제도는 공적 재원을 합리적으로 사용하려고 만든 제도라고 볼 수 있다. 공적 재원이 합리적으로 관리되어야 한다는 생각은 프랑스에서도 매우 중요한 국가 사회적 가치로 인식된다. 공적인 것을 합리적으로 관리하고 활용해야 한다는 생각은 프랑스가 구체제를 극복하고 근대 국가를 수립하게 되는 중요한 계기이기도 했다. 구체제에서 빈부격차, 신분 간의 격차를 강화하였던 중요한 구조적 모순들이 '공적인 것의 사유화'로 인식되기 때문이다. 즉, 공적이기 때문에 공적 정의가 적용되어 그에 상응하는 정의가 적용되어야 하는 영역이 사적으로 편취되거나 사유화된 것이 사회의 구조적 불평등과 불합리를 양산한 것이 구체제의 문제, 사회적 모순으로 지적되는 것이다.

이런 문제의식과 역사적 반성에 기초하여 프랑스는 공적인 것을 그에 맞는 합리적 관리 방식을 사적 영역과 달리 제도화하는 것에 중요한 가치를 두었다. 그 결과 오늘날 프랑스는 다른 나라보다 사법과 다른 공법이 독자적으로 발달한 나라가 되었다. 공적 재원을 관리하는 제도에 관해서도 프랑스에서는 이런 특징이 잘 반영되어 있다. 공적 재원을 어떻게 배분하고 사용할 것인가, 공적 재원에 관한 결정 권한이 어떻게 정치적으로 남용되지 않도록 할 것인가, 어떻게 경제적으로 관리되도록 할 것인가 하는 문제의식에 대해 독특한 공적 제도가 발달하였다.

그러나 본 연구의 주된 관심인 비용추계 제도와 딱 맞는 제도를 프랑스에서 찾아낼 수는 없다. 비용추계 제도가 추구하는 합리성이 프랑스에서는 어떤 제도를 통해 구현하려고 하는가 하는 관점에서 프랑스 제도를 살펴보겠다. 다만 본 연구의 목적과 범위의 한계 때문에 프랑스의 재정 통제 시스템을 세세하게 살펴지는 못한다. 먼저 프랑스에는 왜 우리의 비용추계 제도에 상응하는 제도가 없는지를 주요한 법제도의 특징을 들어 설명한다. 이어서 우리 제도와 가장 유사하다고 할 수 있는 입법영향평가에 담긴 경제적 효과 분석의 실례를 소개한다.

가. 프랑스 비용추계 제도

프랑스에는 우리나라 비용추계 제도에 해당하는 제도가 없다. 그 이유는 예산의 절차와 구조에서 각각 찾을 수 있다. 예산의 절차라는 관점에서는 프랑스의 재정 운영 시스템은 행정부의 관리 권한을 중심으로 일원화되어 있다. 법률안을 통해 제도를 변경하고자 하는 시도로 인해 재정소요가 급격히 변동되지 못하도록 재정이 수반되는 제도의 설계권한과 재정통제에 관한 주요한 권한을 행정부에 일원화시킴으로써 법률에 의해 예상치 못한 과다한 재정소요가 발생할 수 없도록 하고 있다. 한편 예산의 구조의 관점에서는 정치적 포퓰리즘과 연관되어 주로 문제되는 '복지'에 관한 예산 및 재정을 일반 예산과 예산 체계에서부터 분리하여 별도로 관리하고 있다. 이를 통하여 어떤 개별적인 법률 제개정을 통해 복지 재정이 급격히 변동될 수 없도록 통제하는 것이다.

1) 재정수반 법률안 제출권한 통제

프랑스 헌법 제40조는 아래와 같이 재정에 부정적 영향을 주는 법률안을 국회의원이 제출하지 못하도록 원천적으로 금지하고 있다.

헌법 제40조

의회의 구성원에 의해 제출된 법률안이나 법률 수정안은 공적 수입을 줄이거나 공적 지출을 창설 또는 증가시키는 결과를 야기할 수 있는 경우에는 받아들여질 수 없다.

ㅇ 의회 입법권의 제한
- 행정입법권의 일반 규범 정립권 인정

ㅇ 재정수반법률안에 대한 제한을 헌법에서 원칙적으로 금지

이러한 제도가 어떻게 가능했는지는 프랑스의 고유한 헌정사의 관점에서 설명할 수 있다. 프랑스가 지금과 같은 권력구조를 갖게 된 것은 1958년 헌법의 영향이 크다. 프랑스는 1958년 헌법 제정 이후에 지금까지 스물 네 번이나 헌법

을 개정하였지만 큰 골격은 그대로 유지하고 있다. 1958년 헌법을 기초한 것은 제2차 세계대전 이후 프랑스 재건을 주도한 드골 대통령이었는데, 드골은 강력한 행정부를 중심으로 하여, 정치적 혼란을 최소화하고자 하였다. 이러한 배경에서 1958년 헌법이 지나치게 행정부 중심으로 권력구조를 수립하였다는 반성으로, 이후에는 의회의 권한을 강화하는 방향으로 여러 차례 개헌이 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 의회의 법률제정권은 행정부의 명령제정권과의 관계에서 일반적 규범제정권으로 인정받지 못하고 열거된 법률사항에 한하여 입법권을 인정받고 있다. 이러한 맥락에서 재정적 부담이 수반되는 법률에 대해서도 이러한 입법권의 제한이 위와 같이 헌법 제40조로 제도화되어 있는 것이다. 이처럼 프랑스는 재정적 부담을 수반하는 법률안은 정부만이 제출할 수 있기 때문에 모든 법률안에 대해 비용추계를 수행하여 재정건전성을 추구하기 보다는 정부가 수행하는 전체 예산절차 안에서 재정의 사용과 재정이 수반되는 제도 간의 정합성을 맞추는 방향으로 재정통제의 큰 틀을 형성하고 있다.

프랑스의 예산 및 재정 시스템은 행정부가 주도하는 구조로 구성되어 있는데, 헌법에서는 재정에 관한 절차를 의회와 행정부 간의 권한 배분에 관한 사항을 주로 정하고 있는 반면, 예산 및 재정의 구체적인 절차에 관한 사항은 「재정조직법률[27]」(LOLF)에서 정하고 있다. 「재정조직법」 제33조는 아래와 같이 규정하고 있다.

재정조직법 제33조

본 조직법 제13조에서 정한 사항을 제외하고, 일체의 법률 및 행정입법이 국가의 세입 및 세출에 영향을 줄 가능성이 있을 때에는 해당 법령 제정으로부터 가장 직후에 제정되는 재정법에서 그 법령이 재정 균형의 요소들에 미치는 영향이 평가되고 승인되어야 한다.

이는 재정적 부담을 초래하는 법령에 대해 재정적 요소를 일일이 평가하되, 예산법률의 일부로 다루어져야 한다는 의미이다. 예산법률이란 당해 회계연도

27) 조직법률이란 법률의 구체적인 사항을 시행령으로 정하듯이 헌법에서 위임한 헌법적 규율사항을 정한 법률을 말한다. 일반 법률보다 상위의 규범이며, 제개정 요건도 일반 법률보다 까다롭다. 헌법과 법률 사이에 새로운 규범 형식이라고 할 수 있다. 일반 법률이 지켜야할 헌법적 사항을 정할 때 주로 활용된다. 대표적으로 우리나라 「국가재정법」에 해당하는 프랑스의 법률이 「재정조직법률」(LOLF)이다.

예산법률, 수정예산법률과 결산법률을 의미한다. 즉 우리의 예산안, 추가경정예산안과 결산안에 해당한다. 이들 예산법률에 대해서는 다른 법률보다 정부의 제출권이 더 강하게 보장된다. 예산과정을 통한 정부의 재정 통제권한 내에서 개별 법령의 재정적 영향이 평가되는 것이다.

2) 일반예산과 복지예산의 구분

우리나라에서 비용추계가 특히 필요한 대상은 '복지'에 관한 법률안들이라고 할 수 있다. 우리나라 입법의 과정을 살펴보면, 의원입법을 통해 복지제도가 도입될 때는 비용추계 절차를 제외하면 전체 국가 재정에 미치는 영향에 대해 고려하는 장치나 방법이 없으며, 그 영향을 산출해 낸다하더라도 전체 재정에 대한 합리적인 관리나 통제를 위해 법률안을 제안하는 각 국회의원이 취할 수 있는 제도적 조치는 마련되어 있지 않다. 의원입법으로 복지제도가 확충될 때는 제도의 도입은 국회가 주도하고 그 비용을 어떻게 충당할 지에 대해서는 재정관리에 대한 일반적 권한과 책임을 지고 있는 행정부에서 담당하고, 이를 예산편성에 반영하는 관계라고 할 수 있다.

이에 반해, 프랑스는 위에서 설명한 바와 같이 개별 국회의원이 복지제도 도입을 위한 법률안을 제출할 수 없을 뿐 아니라, 복지예산을 그 외 예산과 예산형식에서부터 분리하여 관리하고 있다. 우리나라에서 매년 말에 다음해 예산을 국회에서 승인하는 것처럼, 프랑스에서는 국회에서 심의하고 의결하는 예산이 일반 예산과 복지 예산으로 나뉘어져 있는 것이다. 이러한 제도상의 구분을 헌법 규정에 한정하여 살펴본다.

프랑스 헌법은 예산과 재정에 관해 규정하면서 일반예산과 복지예산을 다음과 같이 구분하고 있다.

프랑스 1958년 헌법 제34조

[생략]

예산법률은 조직법률에서 정하는 바에 따라 국가의 수입과 지출을 정한다.

사회보장 예산법률은 조직법률에서 정하는 바에 따라, 사회보장제도의 예상 세입을 기초로 제도의 재정적 균형에 관한 일반적 조건을 정하고, 지출 목표를 정한다.

[생략]

프랑스 헌법 제34조는 프랑스 의회의 입법권한을 규정한 조문이다. 프랑스 헌법은 국가재정의 수입과 지출에 관한 사항을 정할 권한이 의회에 있다고 정하면서 그 형식을 '재정법률'(lois de finances)로 정하고 있는 것이다. 이와 병치하여 프랑스 헌법은 사회보장제도(sécurité sociale)에 관하여는 재정법률과 구분되는 '사회보장 예산법률'(lois de financement de la sécurité sociale)을 규정함으로서 예산법을 일반예산에 관한 법률과 사회보장예산에 관한 법률로 구분하고 있는 것이다.

여기서 주의할 점은 일반예산에 관한 법률이 '재정'(finances)에 관한 법률인 반면, 사회보장예산에 관한 법률은 '재원조달'(financement)에 관한 법률이라는 점이다. 이는 전자가 지출을 한정짓는 예산의 의미를 갖는 반면, 후자는 지출을 한정짓기보다는 재원의 건전성 통제가 가능하도록 복지재정을 투명하게 관리하고자 하는 목적이 더 크다는 것을 반영한 구분이다. 즉, 사회보장예산에서 정하는 지출의 규모는 일반예산과 달리 지출을 한정하는 의미가 아니라 지출규모를 예상하는 의미인 것이기 때문에 사회보장예산은 그 목적이 예산 지출의 통제가 아니라 사회보장 영역에 대한 재정 관리의 투명성을 확보하여, 민주적 합의가 가능하도록 하는 것이다.

프랑스 1958년 헌법 제39조

[생략]

예산법률안과 사회보장 예산법률안은 일차 독회를 위해 하원에 제출된다.

[생략]

헌법 제39조는 법률안 제출권과 법률안 심사 절차를 정한 조문이다. 여기서, 다른 법률안과 달리 예산법률안은 하원에 먼저 제출되어야 함을 규정하고 있다. 다른 법률안은 제출자의 선택에 따라 상원이나 하원에 제출하면 된다. 예산에 관한 사항은 지역적 대표로 이루어진 상원보다 전 국민적 대의를 구현하는 하원에서 우선 심사권을 갖도록 한 것이다. 여기서도 예산법률을 일반예산법률과 사회보장예산법률을 병치하여 규정하고 있다.

프랑스 1958년 헌법 제42조

제출된 법률안에 대한 국회 회기 중의 토의는 제43조에 따라 구성된 상임위원회에서 채택한 법률안을 대상으로 하되, 상임위원회에서 법률안을 채택할 수 없는 경우에는 하원이 접수한 법률안을 대상으로 한다.

다만, 헌법개정안, 예산법률안과 사회보장예산 법률안의 경우에는 하원에서의 일차 독회는 정부가 제출한 법률안을 대상으로 하고, 이 후의 독회는 다른 원에서 전달한 법률안을 대상으로 한다.

[생략]

프랑스 헌법 제42조는 의회의 법률안 심사권에 관하여 규정하고 있다. 원칙적으로 본회의에 상정하는 법률안은 상임위원회에서 채택된 법률안을 대상으로 한다. 즉, 정부가 제출한 법률안에 대해 상임위에서부터 수정안을 채택할 수 있는 것이다. 그러나 예산법률안에 대해서는 상임위에서 먼저 심의할 수 없고, 본회의에서 곧바로 정부에서 제출한 법률안을 대상으로 심의하기 때문에 수정안을 채택할 수 있는 것은 하원이나 상원 본회의에서만 가능하다. 다른 법률안보다 의회의 수정권한을 제한한 것으로 이해할 수 있다. 여기서도 예산법률안을 일반예산안과 사회보장 예산법률안을 병치하여 구분하고 있다.

프랑스 1958년 헌법 제47조

의회는 조직법률에서 정한 조건에 따라 예산법률안을 표결한다.

하원이 일차 독회에서 법률안 제출 이후 40일 이내에 의결하지 못하는 경우에 정부는 상원에 법률안 의결을 상정할 수 있고, 상원은 이 경우 15일 이내에 의결하여야 한다. 이후의 절차는 제45조에 따른다.

의회에서 70일 이내에 의결하지 못하는 경우에, 법률안의 규정은 오르도넝스[28]로 시행할 수 있다.

[생략]

28) 오르도넝스란 법률적 효력을 갖는 행정입법을 말한다. 행정부가 오르도넝스를 통하여 법률과 같은 효력을 갖는 규범을 제정할 수 있으며, 사후적으로 일정한 기한 내에 국회의 추인(habilitation)을 받아서 법률과 같이 된다.

프랑스 1958년 헌법 제47-1조

의회는 조직법률에서 정한 조건에 따라 사회보장 예산법률안을 표결한다.

하원이 일차 독회에서 법률안 제출 이후 20일 이내에 의결하지 못하는 경우에 정부는 상원에 법률안 의결을 상정할 수 있고, 상원은 이 경우 15일 이내에 의결하여야 한다. 이후의 절차는 제45조에 따른다.

의회에서 50일 이내에 의결하지 못하는 경우에, 법률안의 규정은 오르도넝스로 시행할 수 있다.

[생략]

프랑스 헌법 제47조와 제47-1조는 예산법률에 대한 의회의 의결권한을 규정하고 있다. 여기서 잘 나타나는 바와 같이, 프랑스 헌법은 사회보장 예산법률안을 일반 예산법률안과 대등하게 규정하고 있다. 거의 유사한 조문을 사회보장 예산법률안에 대해 별도로 둠으로써, 사회보장 예산법률이 별도의 예산으로 관리되도록 제도화하고 있는 것이다.

이처럼, 프랑스는 일반예산과 사회보장예산을 분리하여 관리함으로써 복지재정에 대한 관리를 위한 틀을 별도로 제도화하고 있다. 일반예산과 복지예산 간에 이원화된 예산 관리 제도를 통해, 복지 재정 소요에 대한 객관적 정보를 투명하게 제공할 수 있고 이를 통해 복지제도를 재정과 연계시켜 공론화할 수 있는 제도를 갖추고 있다고 할 수 있다. 이를 통해 복지재정 관리 현황을 명확히 함으로써 개별 법률안에 따라 복지 재정 소요가 크게 변동될 가능성이 적다고 할 수 있다.[29)]

나. 프랑스 비용추계 실제

프랑스에는 법령안에 대하여 사전적으로 실시하는 재정적 소요에 대한 계수적 추계가 제도화된 것은 없지만, 제출되는 법률안에 대하여 '입법영향평가'(Etude d'impact)의 틀 내에서 재정적 소요가 평가된다. 입법영향평가 제도에 대한 개략적인 설명과 실제 입법영향평가에 담긴 재정적 영향에 대한 평가를 살펴본다.

29) 2016년 프랑스 국가 일반예산은 약 4100억 유로(약490조원)인 반면, 사회보장예산은 4775억 유로(약570조원)으로 일반 예산의 약 1.2배 규모이다.

1) 입법영향평가

프랑스의 입법영향평가는「2009년 4월 15일 조직법률」에 의해 본격적으로 시행되었다. 이 법률에 따라 대부분의 정부 제출 법률안은 입법영향평가를 첨부하여야 한다. 프랑스 입법영향평가의 중요한 내용은 법률안의 목적을 명확히 밝히는 것과 도입하고자 하는 법적 규율 이외에 다른 방법으로 목적하는 바를 달성할 수 없는지를 살피는 것이다. 또한 법률안에 담긴 조치들로 인해 예상되는 경제적, 재정적, 사회적, 환경적 영향을 분석하는 것을 내용으로 한다. 입법영향평가가 조직법률에서 요구하는 조건에 충족하지 못할 경우, 의회는 법률안에 대한 심사를 거부할 수 있다.

프랑스가 입법영향평가 제도를 시행하는 주된 목적은 '입법' 자체의 수준을 향상시키고자 하는 것이다.[30] 특히 입법의 양이 많아져서 전체 법령의 체계를 파악하기 힘든 지경에 이르는 것을 방지하기 위한 목적이 크다. 또한 입법을 통한 어떤 제도의 도입 과정에 제도가 가져올 영향을 공론화하여 제도 도입 논의에 시민들이 더 효과적으로 참여할 수 있도록 하고자 하는 것이다. 이러한 목적으로 하원에서는 정부 제출 법률안에 대한 영향평가서를 상임위 단위에서 온라인상에 공개하고 이에 대해 시민들이 의견을 개진할 수 있도록 국회법을 통하여 절차를 마련하고 있다.

입법영향평가 보고서 작성을 어떻게 하는지에 대한 정부 차원의 지침이 제공되고 있다. 이 지침을 통해 입법영향평가가 어떻게 작성되고 어떤 내용을 담는지 알 수 있다. 이 지침은 우리의 '법령정보센터'에 해당하는 프랑스 공공 사이트인 "www.legifrance.gouv.fr"[31]에서 제공하고 있다. 이 지침의 목차를 소개하면 아래와 같다.

30) "Etude d'impact des projets de loi: quel contrôle?", <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/etudes-impact-projets-loi-quel-controle.html>, 2017년 12월 14일 최종방문.

31) <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>, 2017년 12월 14일 최종방문.

ㅇ 사전적 평가: 원칙과 목적
- 사전적 평가에서 영향평가로
- 영향평가에서 결정으로

ㅇ 어떤 경우에 영향평가를 수행해야 하는가?
- 정부 제출 법률안
- 예산법률과 사회보장 예산법률에 대한 특례
- 그 외 법령안

ㅇ 누가 영향평가를 수행하는가?

ㅇ 영향평가는 어떤 내용을 담는가?
- 정부 제출 법률안에 적용되는 규정
  * 일반 정부 제출 법률안
  * 정부 제출 법률안의 특정 규정 또는 특정 유형의 법률안에 대한 특례
- 그 외 법령안에 적용되는 규정

2) 비용추계 실제

프랑스에서는 최근 교육 제도 개혁에 관한 법률안이 제출되었다. 이 법률안은 대학입시 제도의 변화와 대학 과정 중에 진급과 낙제에 관한 근본적인 방식을 변경하고자 하는 법률안이다. 프랑스 사회에서 큰 논란이 되었고, 현재 2017년 11월 22일 국무회의를 거쳐 2017년 12월 현재, 국회법상 급속심리 절차를 적용하여 심사를 진행하고 있다. 이 법률안에 대한 영향평가서[32]의 목차를 소개하면 아래와 같다.

ㅇ 서론
필수 심사 순서
적용 법령 요약

32) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0391-ei.asp>, 2017년 12월 14일 최종방문. 프랑스의 입법영향평가서는 하원 홈페이지(http://www.assemblee-nationale.fr)에서 쉽게 검색할 수 있다. 홈페이지 검색창에 ‘etude d’impact’을 검색하면 최근 보고서 순으로 각 법률안별 영향평가보고서들을 볼 수 있다. 홈페이지 자체는 영문으로도 서비스하고 있지만, 보고서는 원문으로만 제공된다.

제1조와 제2조: 고등교육 초기 과정 진학 방법
1. 관련 현황 및 분석
2. 제도의 목표
3. 법률 입법의 필요성
4. 개정안 조치의 영향 분석
5. 관련 의견
6. 시행 방법

제3조 학생 사회보장제도 폐지
1. 관련 현황 및 분석
2. 법률 입법의 필요성 및 제도의 목표
3. 가능한 대안 및 존속 제도
4. 개정안 조치의 영향 분석
5. 관련 의견 및 시행 방법

제4조 사회, 보건, 문화, 체육 지원을 위한 기여제도 신설
1. 관련 현황 및 분석
2. 제도의 목표
3. 법률 입법의 필요성
4. 개정안 조치의 영향 분석
5. 관련 의견
6. 시행 방법

제5조 휴학 제도
1. 관련 현황 및 분석
2. 제도의 목표
3. 법률 입법의 필요성
4. 개정안 조치의 영향 분석
5. 관련 의견
6. 시행 방법

위와 같이 본 보고서는 조문별로 “개정안 조치의 영향 분석”(Analyse des impacts des dispositions envisagées)을 포함하고 있는데, 이 영향 분석이 법적 영향, 재정적 영향, 시장에 대한 영향 등으로 세분화되어 있다. 다만 본 보고서에는 재정적 영향을 포함하고 있는 영향 분석은 제3조에 관한 분석에만 포함되어 있다.

제3조에 관한 부분에서 ‘개정안 조치의 영향 분석’ 부분이 아래와 같이 세부적으로 구성되어 있다.

4. 개정안 조치의 영향 분석

4.1 법적 영향
4.1.1 국내 법적 질서에 대한 영향
4.1.2 국제법과 유럽연합법과의 정합성

4.2 재정·경제적 영향
4.2.1 거시경제적 영향
4.2.2 기업에 대한 영향
4.2.3 예산에 대한 영향

4.3 행정기관에 대한 영향
4.4 사회적 영향
4.4.1 청소년에 대한 영향
4.4.2 개인에 대한 영향

이 가운데, 4.2.1 거시경제적 영향은 다음과 같이 단 한 줄로 분석되어 있다.

[학생 사회보장] 가입에 따른 회비의 폐지로 국내총생산이 최대 2억 유로(약 2400억원) 상승할 것으로 전망된다.

또한 4.2.2 기업에 대한 영향에 대해서는 아래와 같이 분석하고 있다.

필수 건강 보험 관리에 공여되는 인력이 일반 인력으로 편입될 경우, 건강 공제보험 사업자들은 실비보전 추가 상품에 대한 기존의 영업을 비불균형 경영 조건으로 계속할 수 있을 것으로 전망된다. 법률은 학생들을 대상으로 하는 건강공제보험 사업자가 입을 수 있는 피해에 대한 구제 제도를 마련하고 있는데, “법률의 책임 사실”을 요건으로 하고 있으며, 특히 투자비용 회수완료 전의 투자나 기간이 진행 중인 임대료나 계약에 대해서 구제가 가능하도록 하고 있다. 이 구제제도는 행정판례에 의해 수립된 원칙에 기초하여 적용될 것이며, 구체적인 구제 규모는 대심절차를 거쳐 확인되는 사실관계 기초하여 데크레(총리령)으로 확정된다.

4.2.3 예산에 대한 영향은 다음과 같이 분석하고 있다.

[학생 사회보장 공공서비스 운영의] 위탁이 종료되면 경영손익금으로 인해 건강공제보험 사업자에게 발생하는 경제적 효과가 있을 것이다. 그 대신 사회보장 가입비 폐지는 건강보험제도 수입에 대한 감소를 초래할 것이다.

영향을 받는 기관 **CNAM**	**확정 가입비에 관한 재정적 영향(단위 백만 유로)** 발생 경제 또는 세입 증가 (+표시) 비용 또는 세입 감소 (-표시)				
	2017 (추경 기준)	2018	2019	2020	2021
운영 위탁 종료 가입비 폐지		 -195	+20 -200	+45.1 -207	+42.9 -213

9. 결론

본 연구에서 검토한 미국, 캐나다, 호주, 영국, 독일, 오스트리아 및 프랑스 가운데, 우리의 비용추계제도와 같은 제도가 있는 나라는 미국, 캐나다 두 나라인 것으로 조사되었다.

캐나다는 미국과 유사한 제도를 운영하고 있지만 제도 운영의 규모나 전문성의 축적이라는 관점에서 우리가 차용할만한 내용을 풍부하게 제시하지는 못하고 있다. 만약 캐나다에 우리와 유사한 비용추계제도가 있다는 사실 자체를 원용하여 우리 비용추계제도의 중요성이나 발전 가능성에 대해 주장한다면, 사실 자체에 더하여 추가적인 정보들이 많이 확인될 필요가 있다. 예컨대, 캐나다가 입법절차, 의회와 행정부 간의 권력 구조, 재정 관리 절차와 제도에 관한한 특히 우리나라와 유사하다고 밝혀지거나, 캐나다의 제도를 발전 모델로 하는 것으로 기대할 수 있는 특별한 장점이 강조되지 않는 한 캐나다 제도가 큰 시사점을 준다고 하기 어렵다.

미국은 CBO를 중심으로 국회 스스로가 연방 예산의 건전성을 유지하고자 하는 제도를 전문적이고 체계적으로 운영하고 있는 것으로 보인다. 비용추계의 기술적 측면에서 시사점을 얻을 수 있는 부분이 많을 것으로 보인다. 다만 제도적인 측면에서는 미국 부분 소결에서 밝힌 바와 같이, 국가 전체 재정에 대한 국회의 역할이라는 관점에서 우리와 미국이 차이를 보이고 있다. 우리나라 비용추계제도를 미국 제도를 모델로 하여 발전시킬 것인지 여부는 이 차이의 극복 가능성 또는 극복에 드는 비용에 대한 평가에 있다고 볼 수 있다. 이를 명확히 파악하기 위해서는 미국의 제도 특히, 국회와 행정부 간의 입법권, 재정관리 권한과 역할에 관한 제도 분석이 면밀히 이루어질 필요가 있다. 이 분석으로부터 우리 제도와 미국 제도의 차이(비용)을 명확히 하는 것이 필요하다. 이를 통해 우리 비용추계제도의 발전 방향을 가늠할 수 있을 것이다.

제도에 대한 검토의 의미는 비단 발전 모델을 선정하는 데 그치지 않는다. 어떤 외국의 제도가 우리와 맞는지 여부는 1차적인 검토에 불과하다. 정확히 맞는 제도가 있다면 차용하기 쉽지만, 그렇지 않더라도 각 제도 연구에서 도출할 수 있는 보편적인 합리성이 있다. 제도 연구를 통해 이 부분을 정확히 도출한다면

해당 제도를 포함한 전체 제도 - 권력 구조와 같은 -가 다르더라도 응용하여 차용할 수 있는 가능성이 있다.

예컨대 본 연구에서 유럽의 나라들은 적어도 2000년대부터는 입법평가의 범주 내에서 재정적 영향을 평가하고, 계수적 평가에 한정되지 않는다. 입법평가 가운데 재정적 영향에 대한 평가를 더 면밀히 연구한다면, 우리 비용추계제도의 발전 방향을 구상하는 데 도움이 될 것으로 기대된다.

10. 참고문헌

국회예산정책처, 미국 공무국외출장 결과보고서, 2016.6

국회예산정책처, 미국의회예산처: 의회예산과정과 CBO의 역할, 2012

국회예산정책처, 미국의 재정소요점검제도 도입방안 연구, 2010.

정문종, 예산과정에서 재정건전성 강화 수단에 관한 연구, 예산정책연구 제1권 제1호, 2012

신영수 외, 미국 재정법 해설서, 한국법제연구원, 2016

원소연, 독일입법평가 조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원 연구보고서, 2011, 6

임동완·윤주철, 법안비용추계제도의 활용방안에 관한 연구, 한국거버넌스학회보 제16권 제1호, 2009

임명현, 법안비용추계제도 활성화 방안, 법제, 2005

홍완식 외, 정부제출 법률안에 대한 비용추계 기능 강화 방안에 관한 연구, 국회예산정책처, 2009

Moravitz, Carl L. 2015, “Nuts and Bolts on the Congressional Budget Process”, Budget Formulation & Execution Line of Business

Saturno, James V. 2015, "Point of Order in the Congressional Budget Process", Congressional Research Service.

Schick, Allen. 2007, The Federal Budget: Politics, Policy, Process, Brookings Institute Press.

- 통계자료

CBO Website (https://www.cbo.gov).

Congressional Record Website

(https://www.congress.gov/congressional-record).

House Budget Committee (https://budget.house.gov).

- 기타자료

Parliament of Canada Act (R.S.C., 1985, c. P-1).

http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/Bill%20C-323/Cost%20Estimate%20for%20Bill%20C-323%20EN.pdf

http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/Cost%20Estimate%20Bill-C274/Cost_Estimate_Bill_C274_EN.pdf

http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/Publications/TISA_C-25.pdf

Lisa von Trapp, Ian Lienert and Joachim Wehner, "Principles for independent fiscal institutions and case studies", OECD Journal on Budgeting, Vol. 15/2, 2016, p. 31, http://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625

“Etude d’impact des projets de loi: quel contrôle?”, <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/etudes-impact-projets-loi-quel-controle.html>

<https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>